

**S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 79**  
**O R D I N A R I A**  
**LUNES 26 DE AGOSTO DE 2024**

En la Ciudad de México, siendo las doce horas con veinticuatro minutos del lunes veintiséis de agosto de dos mil veinticuatro, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para celebrar sesión pública ordinaria las señoras Ministras y los señores Ministros Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Lenia Batres Guadarrama, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

La señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa se incorporó durante el transcurso de la sesión.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

**I. APROBACIÓN DE ACTA**

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número setenta y ocho ordinaria, celebrada el jueves veintidós de agosto del año en curso.

Por unanimidad de diez votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

**II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS**

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del veintiséis de agosto de dos mil veinticuatro:

**I. 75/2024**

Acción de inconstitucionalidad 75/2024, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez de diversas disposiciones de las Leyes de Ingresos de distintos Municipios del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2024, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dos de marzo de dos mil veinticuatro. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alberto Pérez Dayán se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez de diversos artículos de las Leyes de Ingresos de distintos Municipios del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2024, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de marzo de dos mil veinticuatro. TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Oaxaca y conforme a los efectos precisados en el apartado VII de esta determinación. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández abrió la discusión en torno a los apartados del I al V relativos,

respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

El señor Ministro Laynez Potisek expresó su reserva sobre la legitimación de la Comisión accionante para impugnar normas de carácter tributario en un aspecto distinto al acceso a la información pública.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek con salvedades en la legitimación, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. La señora Ministra Esquivel Mossa estuvo ausente durante esta votación.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán presentó el apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su inciso A), denominado “Cobros injustificados y desproporcionados por la expedición de documentos en copias y certificaciones, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública”. El proyecto propone declarar la invalidez de los artículos 111, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Salina Cruz, Distrito de Tehuantepec; 49, fracción I, de la

Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Albarradas, Distrito de Tlacolula; 24, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatecas Altas, Distrito de Ejutla; 36, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanetze de Zaragoza, Distrito de Villa Alta; 43, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Silacayoápam, Distrito de Silacayoápam y 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Yodocono de Porfirio Díaz, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024; ello, en razón de lo resuelto por este Tribunal Pleno en múltiples asuntos, en el sentido de que las normas que prevén la expedición de documentos en copias y certificaciones no relacionadas con el derecho de acceso a la información pública deben ser analizadas a la luz del principio de proporcionalidad tributaria, y las normas impugnadas se califican de inconstitucionales porque no es posible aseverar, con los datos proporcionados por la legislatura, que las cantidades fijadas guarden proporción con el costo de los servicios prestados, pues se omitió justificación alguna para fijarlas.

La señora Ministra Batres Guadarrama anunció su voto en contra porque el proyecto propone invalidar diversas normas relativas a las tarifas por copias simples y certificadas, considerándose desproporcionales con los montos erogados por los municipios para brindar el servicio; sin embargo, no se expone ningún parámetro para llegar a esta conclusión, es decir, no se indica cuál es el costo verdadero que representaría para la autoridad obtener copias simples o certificadas, y conocer esa medida sería

indispensable para determinar si, en efecto, las tarifas referidas son desproporcionadas o no.

Estimó que debería tomarse en cuenta que el costo de las copias también puede incluir el salario de las personas servidoras públicas por el tiempo que tardan en fotocopiar un documento, así como el desgaste que sufren los equipos utilizados para ese fin cuando son propiedad de un municipio, la renta que se paga al arrendador de equipos o el pago de diversos servicios, como electricidad, Internet y licencias de software, entre otros.

Apuntó que, contrario al proyecto, la expedición de copias certificadas no es un servicio instantáneo que se agote en un solo acto, pues implica búsqueda de información, foliado, emisión de fotocopias y su cotejo con el original, además del costo de insumos, que no necesariamente es cubierto por los recursos fiscales del municipio, pues el fotocopiado de información es un servicio extraordinario que se presta a solicitud de parte interesada, es decir, no forma parte de las actividades ordinarias del municipio, de manera que su costo debe cubrir preponderantemente o debe ser cubierto preponderantemente con los recursos provenientes de los derechos que se cobran por ese servicio, pues ello le permite contar con un aparato administrativo que facilite la prestación de ese servicio de manera adecuada.

En ese sentido, estimó que, antes de resolver este asunto, tendría que llamarse a los municipios involucrados

para que opinen o aporten elementos que permitan determinar si el costo, efectivamente, resulta o no proporcional, siendo que, si esta Suprema Corte resuelve sin contar con un parámetro claro y desconocer el costo que, efectivamente, representa para el municipio prestar el servicio de fotocopiado, implicaría una decisión discrecional y prácticamente arbitraria.

Puntualizó los costos en otras entidades federativas por este servicio en sus leyes de ingresos municipales vigentes, que son superiores a los previstos en las normas impugnadas, a partir de lo cual votará en contra en este apartado.

La señora Ministra Esquivel Mossa se incorporó en este momento a la sesión.

La señora Ministra Ortiz Ahlf se pronunció a favor del proyecto, pero con consideraciones adicionales, ya que con excepción del numeral 111, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Salina Cruz, los artículos reclamados no son claros en cuanto a si el monto de la cuota será por hoja o por legajo, lo que vulnera el principio de seguridad jurídica.

Agregó que el artículo 24, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatecas Altas también viola dicho principio, toda vez que no se especifica si la cuota se calculará en pesos o en Unidades de Medida y Actualización.

Consideró que, en el caso, no resultan aplicables los precedentes de las acciones de inconstitucionalidad 19/2023, 54/2023, 55/2023 y 18/2023 y su acumulada, ya que las normas analizadas establecían cobros por el servicio de búsqueda de documentos, no así por la expedición de copias simples y certificadas, por lo que se separó de su cita.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su inciso A), denominado “Cobros injustificados y desproporcionados por la expedición de documentos en copias y certificaciones, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 111, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Salina Cruz, Distrito de Tehuantepec; 49, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Albarradas, Distrito de Tlacolula; 24, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatecas Altas, Distrito de Ejutla; 36, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanetze de Zaragoza, Distrito de Villa Alta; 43, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Silacayoápam, Distrito de Silacayoápam y 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Yodocono de Porfirio Díaz, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, la cual se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones distintas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat con

razones concurrentes y adicionales, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. La señora Ministra Batres Guadarrama y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán presentó el apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su inciso B), tema 1), denominado “Infracciones por escándalo en la vía pública o generar molestias”. El proyecto propone declarar la invalidez de los artículos 123, fracción VI, incisos a), v) y dd), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocotlán de Morelos, Distrito de Ocotlán, 187, fracciones III, inciso mm), y XII, inciso C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Salina Cruz, Distrito de Tehuantepec, 208, fracción I, inciso o), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zimatlán de Álvarez, Distrito de Zimatlán y 109, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Pérez Figueroa, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024; ello, en razón de que su redacción abre un amplísimo margen de apreciación a la autoridad para determinar, de manera discrecional y subjetiva, qué tipo de escándalo o ruido actualizaría al supuesto jurídico, dando lugar a sancionar al presunto infractor, generando incertidumbre para los gobernados.

Asimismo, presentó el inciso B), tema 2), denominado “Infracción por faltar el respeto, agresiones verbales o injurias”. El proyecto propone declarar la invalidez de los

artículos 123, fracción VI, incisos g), y h), en su porción normativa ‘verbal o’, y 125, fracción XIV, incisos b) y c), en su porción normativa ‘verbalmente y’, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocotlán de Morelos, Distrito de Ocotlán; 47, fracción V, en su porción normativa ‘Faltar el respeto a la autoridad o’, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanetze de Zaragoza, Distrito de Villa Alta; 109, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Pérez Figueroa, Distrito de Tuxtepec; 57, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Yodocono de Porfirio Díaz, Distrito de Nochixtlán y 208, fracción I, inciso n), numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zimatlán de Álvarez, Distrito de Zimatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024; ello, en razón de que, tal como se resolvió recientemente la acción de inconstitucionalidad 45/2024 y su acumulada, las disposiciones examinadas permiten que las autoridades califiquen de forma discrecional qué tipo de actos causan ofensas y qué faltas de respeto o agresiones verbales encuadrarán en alguno de los supuestos para que el presunto infractor resulte acreedor de una sanción, lo cual genera incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos conocidos con anticipación, sino que se circunscribe a un ámbito estrictamente personal.

Aclaró que el proyecto lo generó a partir de la mayoría de este Tribunal Pleno, y personalmente estará, única y exclusivamente, en contra de declarar la invalidez de las normas que prevén multas por escándalos en la vía pública y

por generar molestias, por así haber votado así en precedentes.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá concordó con la propuesta del tema 1) porque los artículos impugnados son violatorios del principio de taxatividad, pero no compartió la invalidez del artículo 123, fracción VI, inciso dd), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocotlán de Morelos, al prever una sanción por asumir en la vía pública actitudes que atenten en contra del orden público, ya que contiene una redacción distinta al resto de las normas analizadas y porque este Tribunal Pleno ya reconoció la validez de un artículo similar al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada.

Se manifestó en favor de la invalidez del artículo 187, fracción III, inciso mm), de la Ley de Ingresos del Municipio de Salina Cruz, pero por diversas consideraciones, en primer lugar, porque genera inseguridad jurídica en cuanto a lo que debe considerarse como “vagos y malvivientes”, esto es, al ser omisa la norma en darle contenido a estos términos le brinda espacio al aspecto subjetivo de cada persona y, en segundo lugar, porque dicha imprecisión podría impactar, incluso, en una forma de discriminación.

La señora Ministra Ortiz Ahlf se manifestó a favor del proyecto, como ha votado en precedentes; pero, en relación con el artículo 187, fracción III, inciso mm), de la Ley de Ingresos del Municipio de Salina Cruz, estimó que, como votó en las acciones de inconstitucionalidad 7/2022,

11/2022, 81/2023 y 135/2023, la infracción consistente en poner en riesgo la seguridad de las personas con acciones u omisiones que favorezcan el ocultamiento o acechanza de vagos y malvivientes genera un efecto de discriminación indirecta en perjuicio de personas que, por su situación especial de desventaja y vulnerabilidad, ocupan espacios públicos, dado que los adjetivos “vagos y malvivientes” no constituyen categorías neutrales, sino que prejuzgan sobre las condiciones particulares de personas que se encuentran en un estado de necesidad y, en ese sentido, no solamente se vulnera el principio de seguridad jurídica, sino también se transgrede el principio de igualdad y no discriminación.

El señor Ministro Aguilar Morales se decantó en favor del proyecto con algunas razones adicionales en relación con el artículo 187, fracción III, inciso mm), de la Ley de Ingresos del Municipio de Salina Cruz, porque si bien es contrario al principio de seguridad jurídica por su redacción, la cual implica un amplio margen de apreciación para que la autoridad municipal determine de manera discrecional cuándo o qué implica que una persona ponga en riesgo la seguridad de las personas mediante acciones u omisiones que favorezcan el ocultamiento o la acechanza de vagos y malvivientes que impidan el libre tránsito, adicionalmente produce un efecto de discriminación indirecta, al validar un estereotipo y una preconcepción negativa de personas que viven en situación de calle o que, por su condición social, se encuentran en circunstancias de desventaja a las que se les denomina “vagos y malvivientes”.

Añadió coincidir con la invalidez del resto de los artículos impugnados por sancionar con multas el causar escándalos en la vía pública, causar molestias y asumir en la vía pública actitudes que atenten contra el orden público, ya que, en congruencia con sus votaciones en la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y 94/2020, no describen con suficiente precisión las conductas que prohíben ni establecen un parámetro objetivo para que la autoridad determine los niveles de intensidad que considere excesivos, lo que genera incertidumbre para los gobernados.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su inciso B), de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó en votación económica por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del tema 1), denominado “Infracciones por escándalo en la vía pública o generar molestias”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 123, fracción VI, incisos a) y v), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocotlán de Morelos, Distrito de Ocotlán; 187, fracción XII, inciso C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Salina Cruz, Distrito de Tehuantepec; 208, fracción I, inciso o), de la Ley de Ingresos del Municipio de

Zimatlán de Álvarez, Distrito de Zimatlán y 109, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Pérez Figueroa, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.

Se aprobó en votación económica por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del tema 1), denominado “Infracciones por escándalo en la vía pública o generar molestias”, consistente en declarar la invalidez del artículo 123, fracción VI, inciso dd), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocotlán de Morelos, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por diversas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf por razones adicionales, Aguilar Morales con algunas razones adicionales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del tema 1), denominado “Infracciones por escándalo en la vía pública o generar molestias”, consistente en declarar la invalidez del artículo 187, fracción III, inciso mm), de la Ley de Ingresos

del Municipio de Salina Cruz, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del tema 2), denominado “Infracción por faltar el respeto, agresiones verbales o injurias”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 123, fracción VI, incisos g), y h), en su porción normativa ‘verbal o’, y 125, fracción XIV, incisos b) y c), en su porción normativa ‘verbalmente y’, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocotlán de Morelos, Distrito de Ocotlán; 47, fracción V, en su porción normativa ‘Faltar el respeto a la autoridad o’, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanetze de Zaragoza, Distrito de Villa Alta; 109, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Pérez Figueroa, Distrito de Tuxtepec; 57, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Yodocono de Porfirio Díaz, Distrito de Nochixtlán y 208, fracción I, inciso n), numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zimatlán de Álvarez, Distrito de Zimatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán presentó el apartado VII, relativo a los efectos. El proyecto propone: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos

a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca, 2) exhortar al Congreso del Estado de Oaxaca para que, en lo futuro, se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados y 3) determinar que deberá notificarse la presente sentencia a los municipios involucrados por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos, cuyas disposiciones fueron invalidadas.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá concordó con el proyecto, salvo del exhorto al Congreso local.

La señora Ministra Batres Guadarrama considero inadecuado e ineficaz el exhorto, al ser suficiente el pronunciamiento de esta Suprema Corte.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VII, relativo a los efectos, de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta

sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca y 3) determinar que deberá notificarse la presente sentencia a los municipios involucrados por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos, cuyas disposiciones fueron invalidadas.

Se aprobó en votación económica por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de: 2) exhortar al Congreso del Estado de Oaxaca para que, en lo futuro, deberá abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Batres Guadarrama votaron en contra.

Previo requerimiento de la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, el secretario general de acuerdos precisó que no hubo cambios en los puntos resolutivos que regirán el presente asunto.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

Dadas las votaciones alcanzadas, los puntos resolutivos que regirán el presente asunto deberán indicar:

*“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.*

*SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 109, fracciones I, II y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Pérez Figueroa, Distrito de Tuxtepec; 24, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatecas Altas, Distrito de Ejutla; 32, fracción I, y 57, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Yodocono de Porfirio Díaz, Distrito de Nochixtlán; 123, fracción VI, incisos a), g), h), en su porción normativa ‘verbal o’, v) y dd), y 125, fracción XIV, incisos b) y c), en su porción normativa ‘verbalmente y’, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocotlán de Morelos, Distrito de Ocotlán; 111, fracción I, y 187, fracciones III, inciso mm), y XII, inciso C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Salina Cruz, Distrito de Tehuantepec; 43, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Silacayoápam, Distrito de Silacayoápam; 49, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Albarradas, Distrito de Tlacolula; 36, fracción I, 47, fracción V, en su porción normativa ‘Faltar el respeto a la autoridad o’, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanetze de Zaragoza, Distrito de Villa Alta y 208, fracción I, incisos n), numeral 3, y o), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zimatlán de Álvarez, Distrito de Zimatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, publicadas en el Periódico Oficial de*

dicha entidad federativa el dos de marzo de dos mil veinticuatro.

*TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Oaxaca y conforme a los efectos precisados en el apartado VII de esta determinación.*

*CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

El secretario general de acuerdos dio cuenta del asunto siguiente de la lista oficial:

**II. 99/2023 y  
100/2023**

Acción de inconstitucionalidad 99/2023 y su acumulada 100/2023, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Ley del Fondo de Ahorro para el Retiro Digno de las Trabajadoras y de los Trabajadores del Estado Libre y Soberano de Nayarit, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de marzo de dos mil veintitrés. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alberto Pérez Dayán se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente*

*acción de inconstitucionalidad y su acumulada. SEGUNDO. Se declara la invalidez de la Ley del Fondo de Ahorro para el Retiro Digno de las Trabajadoras y de los Trabajadores del Estado Libre y Soberano de Nayarit, expedida mediante el Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de dicha entidad federativa el dieciséis de marzo de dos mil veinticuatro. TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los seis meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nayarit, dando lugar a la reviviscencia de la Ley de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado abrogada mediante el referido Decreto. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández abrió la discusión en torno a los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la delimitación de la litis.

La señora Ministra Batres Guadarrama se manifestó en favor de la propuesta de legitimación de la comisión local, pero estimó que ese reconocimiento debe ir dirigido únicamente en relación con los conceptos de invalidez alusivos a una probable violación a los derechos humanos de los trabajadores que, según la metodología del proyecto,

se agruparon en el tema de precisión de la litis en relación con el régimen de pensiones.

Se expresó en contra de reconocer legitimación de las comisiones accionantes para controvertir artículos de la ley impugnada con motivo de una probable invasión de facultades exclusivas del Congreso de la Unión, de violaciones al procedimiento legislativo o de disposiciones relacionadas con temas meramente orgánicos del fondo de ahorro, por lo que votará parcialmente a favor tanto en la legitimación como en las causas de improcedencia relacionadas.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta de los apartados procesales, de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I, II y V relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la delimitación de la litis.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez

Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados III y IV relativos, respectivamente, a la legitimación y a las causas de improcedencia. La señora Ministra Batres Guadarrama votó parcialmente a favor y con precisiones.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán presentó los apartados VI y VII relativos, respectivamente, al estudio de fondo y a la decisión.

Indicó que se analizan los argumentos enderezados a demostrar la incompetencia del Congreso de Nayarit para legislar en materia de sistemas de ahorro para el retiro y en materia de seguridad social para los trabajadores del sector privado antes que los correspondientes a violaciones al proceso legislativo, por ser un presupuesto procesal de funcionamiento.

Indicó que, en el apartado titulado “consideraciones previas”, se precisan diversos aspectos relevantes sobre lo que se denomina Fondo de Ahorro para el Retiro Digno de las Trabajadoras y de los Trabajadores del Estado Libre y Soberano, de Nayarit, AFORE, S.A. de C.V., (en adelante “fondo de ahorro”). Señaló que la creación del fondo de ahorro se previó por el legislador local como una entidad, independiente de la modalidad de Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE) con el fin de lograr el propósito de la ley reclamada, consistente en implementar un régimen previsional de capitalización individual para los trabajadores de las entidades públicas y privadas patronales, así como

para los trabajadores independientes. También se dice que, para lograr la constitución del fondo de ahorro como una AFORE, el Gobierno del Estado ha implementado diversas acciones, destacando la creación de una sociedad anónima promotora de inversión de capital variable como vehículo económico transitorio y, posteriormente, una sociedad anónima de capital variable y un fondo de previsión social denominado AFORE Nayarit, que habría de ser administrado por AFORE XXI Banorte mediante la celebración de un contrato de administración integral con protección fiduciaria, cuyo objeto es iniciar el proceso de individualización de las cuentas de los trabajadores.

Por cuanto hace a la organización y funcionamiento del fondo de ahorro, destacó que la ley impugnada prevé diversas disposiciones relativas a la designación, remoción, remuneración, suplencia, renunciaciones y régimen de responsabilidades de los miembros de su junta directiva, todas ellas fiduciarias y otras relacionadas con la estructura y atribuciones de sus comités y subcomités, los que no solamente están facultados para conocer de aspectos relacionados con la administración e inversión de los recursos de los trabajadores, sino también cuestiones relativas al otorgamiento, modificación, suspensión y cancelación de las propias pensiones.

De lo anterior se concluye que, en términos de la ley impugnada, el fondo de ahorro no únicamente opera como

una AFORE, sino también como un organismo de seguridad social.

Precisado lo anterior, se analizan los conceptos de invalidez enderezados a demostrar que el Congreso de Nayarit carece de atribuciones para legislar, en su totalidad, materias de sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes, los cuales se estiman fundados. Para arribar a tal conclusión se parte de considerar los siguientes aspectos fundamentales.

Primero. Los sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes forman parte integrante del sistema financiero del Estado Mexicano, al tener en cuenta que esos sistemas constituyen un instrumento de ahorro interno para la inversión y generación de empleos, así como un mecanismo para el ahorro personal de los trabajadores destinado a la obtención de una pensión al concluir su vida laboral activa, en tanto que las AFORE son entidades financieras encargadas de canalizar los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores a través de las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos de Ahorro para el Retiro (SIEFORE) con el objeto de que cada trabajador obtenga un rendimiento sobre las aportaciones correspondientes.

Segundo. La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas con competencia

funcional propia, encargado de regular y supervisar el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes, y dentro de sus principales atribuciones, legalmente conferidas por el Congreso de la Unión, se encuentra la de expedir las normas generales a las que habrán de sujetarse las AFORE para su constitución, organización, funcionamiento y operación.

Tercero. El análisis armónico de los artículos 73, fracción X, 116, fracción XVI, y 123, apartados A, fracción XXIX, y B, fracción XI, de la Constitución General permite colegir que, si bien las legislaturas locales están facultadas constitucionalmente para establecer un régimen previsional de capitalización individual para los trabajadores estatales y municipales, también es verdad que ello no significa que puedan regular cuestiones relativas a la constitución, organización, funcionamiento y operación de una AFORE, dado que es una atribución exclusiva del Congreso de la Unión sobre intermediación y servicios financieros.

Advirtió que admitir esa posibilidad implicaría un sistema paralelo, uno federal y otro local, a elección de un destinatario. Aclaró que lo anterior no significa que las legislaturas locales estén impedidas para prever la creación de una AFORE con participación accionaria del gobierno del Estado con la finalidad de incentivar la economía local; sin embargo, los aspectos atinentes a su constitución, organización y funcionamiento deben preverse en sus estatutos, atendiendo a la normativa aplicable expedida por

el Congreso de la Unión y por la CONSAR, específicamente en lo que hace a los aspectos de intermediación y servicios financieros.

Con base en lo anterior, se propone declarar la invalidez de la Ley del Fondo de Ahorro para el Retiro Digno de las Trabajadoras y de los Trabajadores del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se pronunció en contra de la metodología y del proyecto porque, en primer lugar, se omite el estudio del proceso legislativo.

Observó que el proyecto argumenta que basta con analizar los argumentos sobre incompetencia del Congreso local para llegar a una invalidez genérica; sin embargo, en el estudio de fondo no declara la invalidez genérica, sino hasta el apartado de efectos y por extensión, por lo que no se sabría qué pasaría si el estudio de fondo se aprobara en sus términos, pero una mayoría votara por no extender los efectos, como se propone.

Indicó que existen diversos conceptos de invalidez sin estudiar, y estimó que el estudio del proceso legislativo es ineludible y anterior al análisis competencial.

En cuanto a la facultad de regular la intermediación y servicios financieros, se manifestó de acuerdo con una invasión competencial, pero no en los términos del proyecto y sin una invalidez total. Compartió la premisa del proyecto de que el Congreso de Nayarit pretendió crear un organismo

de seguridad social como una AFORE, respecto de lo cual existe una incompetencia para regular sus aspectos constitutivos, pero esa facultad es del Congreso de la Unión, no de la CONSAR. Apuntó que fundamentar esa incompetencia en el artículo 5, fracción II, de la Ley del SAR y en las competencias de la CONSAR, como sugiere el proyecto, implica definir un ámbito de competencias constitucionales desde la ley y no desde la propia Constitución, siendo que el camino debería ser al revés.

Concordó con el proyecto en que el Estado de Nayarit puede crear tanto un organismo de seguridad social como una AFORE, pero el problema en este caso es que la ley impugnada nombra al fondo de ahorro como una AFORE, pero sustancialmente es un órgano de seguridad social, por lo que la única invalidez debería ser en aquellas disposiciones que caracterizan al fondo de ahorro como una AFORE y lo llevaría a operar como tal, con lo cual sería suficiente para remediar la invalidez competencial y, con esto, subsistir ese fondo como una institución de seguridad social.

Estimó que, a nivel fáctico, el Estado de Nayarit no ha invadido la competencia federal porque, según narra el proyecto, mediante un acuerdo administrativo de diez de agosto de dos mil veintitrés se empezó a instrumentar el nuevo sistema de seguridad social a través de la AFORE XXI Banorte, la cual está autorizada ante la CONSAR, por lo

que el fondo de ahorro en cuestión no se ha convertido en una AFORE.

Adelantó que, si bien la determinación de efectos está en un apartado siguiente, convalidar el estudio de fondo, como está planteado, llevaría a dejar de estudiar el resto de los conceptos de invalidez y cualquier cuestión que se advirtiera en la suplencia de la queja, por lo que votará en contra del fondo.

También se manifestó en contra del estudio sobre trabajadores del sector privado e independientes, tomando en cuenta la reforma constitucional al artículo 123 de seis de septiembre de mil novecientos veintinueve. Indicó que, antes de esa reforma, la Constitución especificaba que era el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados quienes estaban facultadas, conjuntamente, para legislar en la materia y, posteriormente, se eliminó la referencia a las legislaturas locales, justificándose por la preocupación de que las entidades federativas compitieran entre sí para atraer capital privado en perjuicio de los trabajadores. Valoró que el contexto de hoy es muy distinto y, bajo el deber interpretativo del artículo 1º constitucional a partir de dos mil once, su lectura es en el sentido opuesto de que el artículo 123 es una disposición no solamente orgánica, sino que reconoce derechos, en el sentido de que el sistema de seguridad social federal para los trabajadores privados es un piso mínimo y una entidad federativa no podría reducir estos

derechos, pero no restringir su ampliación, tal como emprendió Nayarit.

Bajo estas premisas, consideró que únicamente se actualizaría una violación constitucional al derecho de la seguridad social que el Estado de Nayarit restringiera los derechos que un trabajador pudiera tener bajo el régimen de la Ley del Seguro Social. En el caso concreto, realizó una interpretación conforme de los artículos del 119 al 122 de la ley impugnada, que regula la incompatibilidad de las pensiones, para estimar que son constitucionales si y sólo si se leen en el sentido de que las incompatibilidades de las que habla no pueden referirse a la pensión que un trabajador reciba en términos de la Ley del Seguro Social, sino sólo de la propia ley impugnada, por lo que estará en contra del proyecto.

La señora Ministra Esquivel Mossa no compartió que sea fundado el argumento de que, si bien el Congreso local puede crear una AFORE, carece de facultades para regular su constitución, organización y funcionamiento porque debe sujetarse a las reglas generales que, para tales efectos, emita la CONSAR; ello, en razón de que el artículo 12 de la ley reclamada prevé la creación del fondo de ahorro en cuestión, el cual será una AFORE bajo la forma corporativa de una sociedad anónima de capital variable; sin embargo, también expresamente se prevé que sea regulada por la CONSAR y por las demás autoridades pertinentes, lo cual implica que la operación de esta sociedad anónima no

solamente se rige por la legislación local, sino que también deberá sujetarse a las disposiciones que expidan las instituciones públicas del orden jurídico federal.

Agregó que la fracción VIII del artículo 15 de la ley reclamada dispone que, para el cumplimiento de su objeto social, la AFORE estará facultada para modificar sus estatutos, siempre y cuando ello sea aprobado con la autorización de la CONSAR, entre otras autoridades, y en su artículo transitorio vigésimo primero se prevé que, conforme lo establezca la CONSAR, se llevará a cabo el procedimiento para el registro de la información de las cuotas y aportaciones, así como la apertura de las correspondientes cuentas individuales, lo cual significa que la legislatura local no excedió su competencia al crear dicha AFORE, al vincular su operación a lo que disponga la CONSAR.

Finalmente, estimó que suponiendo sin conceder que existiera alguna incompatibilidad entre las normas que regulan la constitución, organización y funcionamiento de la AFORE creada por el Congreso de Nayarit respecto de las disposiciones de carácter general emitidas por la CONSAR, el proyecto, en todo caso, debió expresar en qué consistían estas discrepancias, por lo que al no demostrarse con argumentos suficientes e incontrovertibles alguna presunta discordancia, no podría estar de acuerdo en ello, máxime que tampoco las entidades federativas estarían impedidas para replicar lo que la CONSAR establezca en ejercicio de su facultad normativa para regular a las AFOREs.

Por lo tanto, consideró que el Congreso de Nayarit tiene facultades para crear la AFORE que protege el previsional para los trabajadores y trabajadoras de las dependencias y entidades de la administración pública, de los poderes Legislativo y Judicial, de los organismos constitucionalmente autónomos, de los ayuntamientos y de sus organismos descentralizados locales, siempre bajo la supervisión de la CONSAR, por lo que estará en contra de la invalidez propuesta.

La señora Ministra Ortiz Ahlf anunció su voto en contra por diferir de la metodología para abordar los conceptos de invalidez planteados, específicamente la alegada incompetencia del Congreso de Nayarit para emitir la norma impugnada, en principio, porque la competencia temática hecha valer es en relación con artículos específicos de la ley, no la totalidad del trabajo legislativo, además de que los temas de fondo implican la regulación del régimen pensionario de las personas trabajadores al servicio del Estado de Nayarit.

Estimó que, tal como se resolvió la acción de inconstitucionalidad 129/2022, previo al análisis de los planteamientos sobre la incompetencia del órgano emisor de la norma impugnada se debía privilegiar el examen de las violaciones al proceso legislativo, pues de actualizarse afectarían la validez total de la ley en cuestión.

Aclaró que, al resolver la controversia constitucional 84/2022, la mayoría de este Tribunal Pleno determinó que,

previo al análisis de las violaciones de procedimiento legislativo, se estudiara el planteamiento de incompetencia; sin embargo, dicho precedente no resulta aplicable a este caso debido a la naturaleza de las vías intentadas, además de que debe privilegiarse el estudio del proceso legislativo sobre cualquier otro relacionado con la constitucionalidad planteada en el fondo por el simple hecho de que esto último ocasionaría la invalidez de la totalidad del decreto impugnado.

Observó que el proyecto se avoca al análisis de dos demandas, y si bien ambas se presentaron a raíz de la publicación del decreto en que se expidió el fondo de ahorro cuestionado, la amplitud y contenido de sus planteamientos no se realizó en los mismos términos.

Explicó que el contenido general de la ley impugnada puede clasificarse en dos grandes temas. Primero, la creación del fondo de ahorro en estudio. Segundo, el establecimiento del régimen de pensiones para las y los trabajadores de dicho Estado que, a su vez, contempla dos grupos de personas trabajadoras: las del sector público y las del sector privado.

Distinguió que, mientras la Comisión Nacional accionante planteó la incompetencia de la legislatura local para regular en materia de seguridad social respecto de las personas trabajadoras del sector privado y se limitó a algunas porciones normativas, la Comisión estatal accionante realizó un planteamiento de incompetencia contra

la ley en su totalidad, pero por falta de atribuciones para legislar en la materia de sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes. Apuntó que lo anterior evidencia que no existe planteamiento de incompetencia del Congreso de Nayarit para regular el régimen de las pensiones de las y los trabajadores del sector público de dicha entidad federativa. De ahí que, aun de resultar fundados los planteamientos sobre incompetencia, se mantendría la validez de algunas disposiciones.

Reiteró que los planteamientos de incompetencia formulados no pueden, jurídicamente, tener injerencia sobre la norma en su totalidad, porque la incompetencia temática, indefectiblemente, se dirige al contenido de disposiciones específicas y no a la ley en sí, de ahí que, aun de resultar fundados los argumentos de ambas Comisiones, podrían subsistir porciones de la norma, que deberían pasar por un nuevo tamiz para valorar su validez.

Estimó que, en contraste con los planteamientos de incompetencia, los conceptos de invalidez relacionados con la vulneración a las reglas del proceso legislativo están formulados con relación a la ley de manera integral y, de resultar fundados, tienen el potencial de invalidar el decreto que contiene la ley impugnada, por lo que el análisis de inconstitucionalidad debe iniciar por esa revisión.

El señor Ministro Laynez Potisek se manifestó en contra del proyecto porque, respecto del estudio de incompetencia de la legislatura local para legislar en materia

de intermediación y servicios financieros conforme al artículo 73, fracción X, de la Constitución General, estimó que el legislador local no está legislando en materia de intermediación financiera ni sobre el régimen interno de las AFOREs porque en el artículo 17 de la ley en cuestión, si bien se crea orgánicamente el fondo de ahorro en cuestión, toda la descripción exacta de la organización está referida a la CONSAR, que es el órgano regulador, además de que, entre otras de sus atribuciones, la prevista en el artículo 15, fracción VIII, de la ley cuestionada es modificar los estatutos, siempre y cuando sea aprobada de manera unánime por la junta directiva que tenga la autorización de la CONSAR y del comité técnico del fideicomiso.

Apuntó que, entre otros actos de aplicación de esta ley, el acuerdo administrativo impugnado indicaría que se debe adherir o contratar los servicios de la AFORE XXI Banorte; pero, aunque eso no fuera así, lógicamente, para crear la AFORE, tendrá que acercarse a una entidad financiera autorizada y cumplir todas las reglas, por lo que estimó que no se están fijando reglas de inversión ni la forma de cubrir los riesgos. Valoró que la legislatura estatal tiene competencia para crear un fondo administrado mediante una AFORE, siempre y cuando con toda claridad se diga que se sujeta a la legislación federal en la materia.

Por lo que hace a la incompetencia en materia de seguridad social, externó dudas porque, en su caso, la invalidez sería parcial únicamente respecto de los

trabajadores y empresas del sector privado, pero sería válido para todo el resto de la administración pública de esta entidad federativa porque, en su caso, existiría una invasión competencial respecto de la Ley del Seguro Social y de las aportaciones y de las cotizaciones y aportaciones ya establecidas en el fondo previsto por la legislación federal.

Subrayó que su duda consiste en que la adhesión de la parte del sector privado es voluntaria, como indican los artículos 2, 50, 58 y 87 de la ley reclamada, incluso, para los trabajadores independientes, por lo que esa parte quedaría a salvo.

Apuntó que lo interesante de esta legislación y la pregunta que se debe formular es si está impedida, constitucionalmente una entidad federativa de crear un esquema adicional complementario de la Ley del Seguro Social, siempre y cuando se señale que es voluntario.

Opinó, respecto de lo indicado por el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena que, si bien el artículo 123 constitucional es un mínimo, si bien la legislatura local no tiene competencia para legislar en materia de seguridad social conforme a la Ley Federal del Trabajo, consultó por qué no se podría establecer un sistema en el ámbito de la entidad federativa que compense o sea adicional, siempre y cuando sea totalmente voluntario y requiera la firma de un convenio con autorización para realizar descuentos.

La señora Ministra Ríos Farjat no compartió la metodología ni las conclusiones del proyecto porque la demanda se dirige a artículos concretos, pero el proyecto considera que algunas partes de la ley vulneran la competencia del Congreso de la Unión y, en efectos, propone invalidar toda ley, lo que estimó como una metodología inversa a la que se ameritaría.

Discordó de que esta ley esté regulando servicios financieros e intermediación, así como la constitución, organización y funcionamiento del fondo de ahorro en cuestión, violatorio del artículo 73, fracción X, de la Constitución General, en tanto que la ley impugnada no establece una regulación para los servicios financieros ni de intermediación de las entidades dedicadas a este tipo de actividades que se prestan en Nayarit, pues los lineamientos que fija para la AFORE se refieren, exclusivamente, a cuestiones relacionadas para su organización interna y a las actividades que, en su caso, en su carácter de simple administradora de recursos habrá de desarrollar, lo cual se corrobora en el proyecto (párrafo 83) en que, si bien es cierto que los Congresos o las legislaturas locales no están impedidos para crear una AFORE, las legislaciones estatales deben reservar disposiciones relacionadas con su organización y funcionamiento a la legislación emitida tanto por el Congreso de la Unión como por la CONSAR, y esta decisión reconoce que la operación de las AFORES creadas por los Estados se encuentra subordinada a los ordenamientos federales en la materia, como indica el

artículo 8, fracción I, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, cuya precisión de que corresponde a la junta de gobierno de la CONSAR otorgar, modificar o revocar las autorizaciones para la organización, operación y funcionamiento, entre otras, de las administradoras y sociedades de inversión para que realicen actividades análogas o conexas a su objeto social se prevé en los artículos 12, párrafo segundo, y 15, fracción VIII, de la ley cuestionada, los cuales señalan que la AFORE creada está regulada por la CONSAR y por las demás autoridades pertinentes, además de que la modificación de los estatutos está a expensas de la autorización que emita esa Comisión.

Estimó que en la legislación analizada el Estado de Nayarit diseñó un sistema novedoso, donde observó el régimen federal tanto en el sector privado como en el público y la tendencia de los sistemas de pensiones a las llamadas cuentas individuales y AFORE, cuyo funcionamiento depende de la autorización de la CONSAR, por lo que discordó de que el legislador local esté regulando las materias de intermediación y servicios financieros, exclusivas del Congreso de la Unión, sino que está creando un mecanismo de financiamiento para el sistema de pensiones de la entidad federativa sobre sus trabajadores, lo que, desde la perspectiva de competencias constitucionales, resulta válido, además de que parece sano que los Estados busquen soluciones creativas y orienten esfuerzos para los grandes problemas que surgen en el financiamiento de los sistemas de ahorro para el retiro.

Recordó que como ha manifestado en múltiples precedentes, el pacto federal de los artículos 40 y 41 de la Constitución otorga autonomía a los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior con la única limitación de las estipulaciones y reglas mínimas que, por su propia naturaleza, deben ser expresas, aunado a que el artículo 124 constitucional delimita claramente las que corresponden a cada uno, conforme al principio de que las facultades que no están expresamente conferidas a la Federación se entiendan reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, es decir, una distribución residual, con lo cual, en el caso, no se está desbordando una competencia exclusiva de la Federación en materias de intermediaciones y servicios financieros, sino que desarrolla bases generales para el régimen interior de sus pensiones y procurando una solución a la problemática local que enfrenta, por lo que no se viola el artículo 73 constitucional.

La señora Ministra Batres Guadarrama se expresó en contra del proyecto.

Respecto de la metodología que se anuncia en el párrafo 21 del proyecto, observó que se propone estudiar primero los argumentos referidos a demostrar que el Congreso del Estado de Nayarit carece de atribuciones para legislar en materia de sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes, pues, como ha manifestado, las Comisiones promoventes carecen de legitimación para impugnar por este

motivo las normas materias de acción de inconstitucionalidad.

Respecto del fondo, estimó que dichos argumentos carecen de sustento, pues la ley impugnada no pretende regular sistemas de ahorro para el retiro en Nayarit. En todo caso, consideró que debieron haberse estudiado las probables violaciones a derechos laborales de las personas en relación con el sistema o el régimen pensionario en la entidad, que fueron planteadas por la Comisión local accionante y que el proyecto deja de estudiar porque considera que la ley invade las competencias del Congreso de la Unión para legislar en materia de sistemas de ahorro para el retiro.

En relación con la facultad del Congreso de Nayarit para legislar en esta materia, no compartió el proyecto, dado que propone invalidar toda la ley cuestionada porque transgrede las atribuciones del Congreso de la Unión para legislar en materia de sistemas de ahorro para el retiro, ya que la norma impugnada se limita a crear un fondo de ahorro de naturaleza pública en términos de la regulación que, para ese efecto, ha establecido la Federación.

Concordó en que, de conformidad con el artículo 5, fracción II, de la ley en cuestión, se expedirán las disposiciones de carácter general a las que deben sujetarse los sistemas de ahorro para el retiro en cuanto a su constitución, organización y funcionamiento; sin embargo, contrario a lo que concluye el proyecto, la ley impugnada

prevé la constitución, organización y funcionamiento de un fondo de ahorro en específico, de manera que no transgrede las facultades señaladas en la Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro, en general, ni específicamente las facultades de la CONSAR o del propio Congreso de la Unión, pues no trata de regular esa materia en la entidad, sino de aplicarla a un caso concreto.

En ese sentido, indicó que el artículo 12, párrafo segundo, de la ley señalada precisa que el fondo de ahorro en cuestión será una AFORE regulada por la CONSAR y por las demás autoridades pertinentes, además de que su diverso artículo 15, fracción VIII, condiciona la atribución del fondo para modificar sus estatutos a que se tenga la autorización de la propia CONSAR, lo cual demuestra que la ley impugnada prevé disposiciones generales para constituir esta AFORE pública del Gobierno de Nayarit sujeta a la regulación que, al respecto, ha establecido la Federación, es decir, se trata de una ley de carácter orgánico y de seguridad social, que no pretende regular los sistemas de ahorro para el retiro, sino que se subordina expresamente a la legislación federal en la materia.

Asimismo, valoró que, contrario a lo que sostiene el proyecto en su párrafo 96, se trata de una situación análoga al caso del PENSIONISSSTE, que es una AFORE pública creada también mediante una ley, en este caso, federal. Apuntó que el proyecto considera que, a diferencia del Congreso local, el Congreso de la Unión sí tiene facultades

para crear una AFORE pública, precisamente, por sus atribuciones para legislar en materia de seguridad social y servicios financieros; sin embargo, la Ley del ISSSTE no regula servicios financieros, sino constituye una AFORE pública, que es el PENSIONISSSTE, precisamente porque la operación, administración y funcionamiento de dicha AFORE está sujeta a la regulación en materia de sistemas de ahorro para el retiro, así como a la supervisión de la CONSAR.

Concluyó que el Congreso local tiene competencia para crear una AFORE pública porque esta atribución deriva de sus facultades para regular relaciones de trabajo entre la entidad federativa y sus municipios con sus respectivos trabajadores.

El señor Ministro Pardo Rebolledo señaló que, si bien podría compartir la propuesta del proyecto respecto de la incompetencia de la legislatura estatal en relación con algunas de las porciones normativas que son impugnadas, no estará de acuerdo con los efectos de invalidez de todo el ordenamiento, sino únicamente respecto de algunas porciones normativas.

Agregó que tampoco se analizan otros argumentos de la demanda respectiva, entre otras, las violaciones al procedimiento legislativo y las cuestiones propias de las pensiones en algunas de sus particularidades, por lo que votará en contra del proyecto por esas razones.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández indicó que votará en contra, compartiendo la mayoría de las razones expresadas en ese sentido.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán reconoció compartir la duda, al momento de elaborar el proyecto, sobre la preminencia de estudiar las violaciones al proceso legislativo antes que la cuestión competencial, siendo que, en una generalidad de asuntos, se ha dado al aspecto competencial una entidad superior. Advirtió que, de llegarse a invalidar por proceso legislativo antes de pronunciarse sobre un tema competencial, se estaría bajo la premisa de purgar una legislación inválida aun a sabiendas de que un Congreso local es incompetente.

Reconoció que existen temas propios de esta legislación que le corresponden y competen al Estado, lo cual tampoco duda el proyecto.

Precisó que uno de los puntos fundamentales radica en determinar si los privados deben o no incluirse en esa dualidad de esquemas, como indica el párrafo 98 del proyecto, en el sentido de que este Tribunal Pleno debe invalidar los preceptos de la ley cuestionada que prevén lo relativo, primero, al aspecto fundamentalmente competencial, la seguridad social de los trabajadores de las entidades privadas y de los trabajadores independientes y, segundo, la constitución, organización y funcionamiento del fondo en cuestión, en todo aquello que ya contiene la legislación y regulación federal.

En cuanto al aspecto de si el legislador local puede repetir literalmente lo que indica la legislación federal, señaló que el párrafo 112 del proyecto indica que, si las normas generales que se reclaman forman parte de un sistema normativo indisoluble, es menester invalidar todas las normas que lo conforman para evitar una situación de mayor incertidumbre jurídica.

Recalcó que la propuesta pretende explicar que, al resultar inválida la competencia ejercida, no se tendría que analizar el resto de la norma particularmente, como sugirió la señora Ministra Esquivel Mossa, tal como se precisa en los párrafos 90, 98 y 102 del proyecto.

Adelantó que si este Alto Tribunal así lo considera, estudiará las violaciones al proceso legislativo antes que la competencia, presentando un estudio nuevo, dejando como precedente ese orden de análisis, por lo que solicitó retirar el asunto para atender ese aspecto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo coincidió con el señor Ministro ponente Pérez Dayán en que, cuando se alegue la incompetencia, debe hacerse el análisis prioritario de este tema porque resultaría, en algunos casos, ocioso el análisis de violaciones al procedimiento legislativo. En el caso concreto, estimó que el argumento de incompetencia, aunque lo comparte en algunos temas, no abarca a toda la ley, partiendo de la base de que se impugnaron artículos en específico, además de que sería necesario agotar el análisis de los conceptos de invalidez que se hicieron valer.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se sumó a lo expuesto por el señor Ministro Pardo Rebolledo.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó de acuerdo, en principio, con la cuestión competencial del proyecto, pero no únicamente respecto del artículo 73 constitucional, sino también conforme al diverso artículo 123, apartados A, fracción XXIX, y B, fracción XI, en relación con el concepto de seguridad social, el cual comprende los sistemas de ahorro para el retiro.

Recordó que cuando se resolvió el amparo en revisión 673/2023, la Segunda Sala concluyó que, conforme a los artículos 73, fracción X, y 123, apartados A, fracción XXIX, y B, fracción XI, constitucionales, el Congreso de la Unión está facultado para expedir leyes en materia de trabajo sin contravenir las bases mínimas de seguridad social, por lo que, al contar con potestad para legislar en materia laboral, se incluye lo relativo a la seguridad social y, por tanto, si el rubro de los sistemas de ahorro para el retiro está contenido en el concepto de seguridad social, el órgano legislativo federal puede expedir la ley de los sistemas de ahorro para el retiro.

Indicó que en términos semejantes se resolvió el amparo en revisión 1875/2022 por la Primera Sala, en el cual se abordó el tema de las AFORE como parte del sistema de seguridad social, estableciendo que constituyen un régimen de orden público y de interés social aplicable a todas las entidades participantes en los sistemas de ahorro de

seguridad social, por lo que la competencia del Congreso local para expedir la ley de los sistemas de ahorro para el retiro no solamente se basa en el artículo 73, fracción X, constitucional, sino en su diverso 123, apartados A y B.

Consideró que deberían agregarse a la nueva propuesta algunas de esas consideraciones de las Salas, de tal manera que pudiera redondearse la cuestión competencial a partir de las facultades señaladas tanto en el artículo 73 como en el 123 constitucionales.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández concordó con el señor Ministro Pardo Rebolledo en que, si bien es de estudio preferente la competencia, no debe ser a partir de la premisa del proyecto, relativa a la incompetencia para legislar sobre intermediación y servicios financieros, por lo que ese estudio tendría que cambiarse.

La señora Ministra Ríos Farjat precisó que la demanda es en contra de artículos y porciones normativas concretas, que no, implican legislar en materia de intermediación y servicios financieros, de manera que un estudio preferente sobre competencia y violaciones legislativas, en el caso concreto, no afectaría porque, suponiendo sin conceder que algunos artículos legislaran sobre esto, pues se expulsarían de la ley, lo que no justifica invalidar toda la ley.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán concordó con el señor Ministro Aguilar Morales en que los apartados A y B del artículo 123 son consistentes en expresar los aspectos

propios de la seguridad social, entendiendo que el retiro es parte de los seguros que corresponden a esta materia, según el apartado A, que debe regular el Instituto Mexicano del Seguro Social, por lo que estimó que no deberían existir sistemas paralelos por benéficos que puedan resultar, de manera que las entidades federativas los administren y los operen tal cual un seguro social.

Apuntó que el apartado B no establece ninguna posibilidad para que, en materia de seguridad social, junto con el artículo 116 constitucional, los Congresos puedan disponer de estas materias, que corresponden exclusivamente al Congreso de la Unión, de suerte que sumaría su argumentación, considerando que, en todos estos aspectos, el Congreso local es incompetente y sostendría el proyecto a efecto de que, una vez definida la votación, con otra ponencia pudiera hacerse esa clarificación.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández retomó que los argumentos del proyecto de incompetencia eran, primero, respecto del tema de servicios financieros o intermediación y, segundo, tratándose de trabajadores privados o no asalariados, siendo la primera la que no se compartió mayoritariamente.

Consultó al señor Ministro ponente Pérez Dayán si retiraría el proyecto para reformularlo o votarlo y, de desecharse, que se retorne.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán prefirió que se votara y, en su caso, se returnara para presentar un nuevo proyecto, aclarando que el señor Ministro Aguilar Morales y él están en el entendido de una incompetencia insuperable.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta de los apartados VI y VII relativos, respectivamente, al estudio de fondo y a la decisión, consistente en declarar la invalidez de la Ley del Fondo de Ahorro para el Retiro Digno de las Trabajadoras y de los Trabajadores del Estado Libre y Soberano de Nayarit, respecto de la cual se expresó una mayoría de nueve votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo con precisiones, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández con precisiones. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron a favor.

Por tanto, dado el resultado de la votación mayoritaria en contra de la propuesta del proyecto, el Tribunal Pleno determinó desechar el proyecto y returnar el asunto a alguna o alguno de las Ministras o de los Ministros de la mayoría, conforme al turno que se lleva en la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de este Alto Tribunal, en la inteligencia de que dicho retorno se computará como un turno para efectos estadísticos.

Acto continuo, levantó la sesión a las catorce horas, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión ordinaria, que se celebrará el martes veintisiete de agosto del año en curso a la hora de costumbre.

Firman esta acta la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Firmante	Nombre	NORMA LUCIA PIÑA HERNANDEZ	Estado del certificado	OK	Vigente	
	CURP	PIHN600729MDFXRR04				
Firma	Serie del certificado del firmante	636a6673636a6e00000000000000000000000002d5	Revocación	OK	No revocado	
	Fecha (UTC / Ciudad de México)	23/09/2024T17:40:37Z / 23/09/2024T11:40:37-06:00	Estatus firma	OK	Valida	
	Algoritmo	SHA256/RSA_ENCRYPTION				
	Cadena de firma					
	7e 1f a7 52 20 5d 9b 37 13 0c ce e5 31 8d c1 1c 5f 7d f8 c0 46 c3 d7 fb 38 aa 52 43 15 1f 8d 7f 23 ce ae 56 ca 84 84 6d c4 23 18 cb e8 05 37 c3 f6 fc 5e 76 db f8 12 2e b6 81 34 97 7f 07 31 16 05 6c 43 08 80 5f 97 da 52 30 ba 36 a5 98 a7 14 77 79 f3 18 5b ed 26 fe a8 e0 cd 48 e1 51 9a e2 65 a8 a9 06 ff ed 1b 2a 26 20 1c a3 b1 ef 7d 8e d0 d5 1b 57 32 de 16 ce f0 ca 88 82 39 58 95 18 fa 2a b6 63 3c ec 24 26 2e 2a 56 eb 56 c6 51 59 25 dc cc 1a cc e7 40 66 ae 77 32 ee a5 66 10 5b c7 11 48 b7 01 17 87 f8 36 6d fc 81 ce ec 68 d0 8c 8e a8 81 69 31 cd ee a3 96 e0 09 26 d4 b6 e3 6d 9c 45 de 1e a2 e6 c0 74 31 2b a5 1f 3c cf 6a 15 d0 1c dd e1 86 b0 df ff 67 03 d4 25 6a 78 3a 8b 23 8d a6 23 cb 3c 2c 01 b5 4a 52 25 a3 7e 1e 9b f0 2a 80 71 49 6c 60 79 89 24 6b 82 98 ec 71					
Validación OCSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	23/09/2024T17:41:30Z / 23/09/2024T11:41:30-06:00				
	Nombre del emisor de la respuesta OCSP	OCSP de la Suprema Corte de Justicia de la Nación				
	Emisor del certificado de OCSP	Autoridad Certificadora Intermedia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación				
	Número de serie del certificado OCSP	636a6673636a6e00000000000000000000000002d5				
Estampa TSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	23/09/2024T17:40:37Z / 23/09/2024T11:40:37-06:00				
	Nombre del emisor de la respuesta TSP	TSP FIREL				
	Emisor del certificado TSP	Autoridad Certificadora Intermedia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación				
	Identificador de la secuencia	7601802				
	Datos estampillados	6DA935DFF74EB73917869D7FA0FAFBF7A71758C237D440B474AABE09638FFD43				

Firmante	Nombre	RAFAEL COELLO CETINA	Estado del certificado	OK	Vigente	
	CURP	COCR700805HDFLTF09				
Firma	Serie del certificado del firmante	636a6673636a6e000000000000000000000000017d	Revocación	OK	No revocado	
	Fecha (UTC / Ciudad de México)	19/09/2024T23:41:47Z / 19/09/2024T17:41:47-06:00	Estatus firma	OK	Valida	
	Algoritmo	SHA256/RSA_ENCRYPTION				
	Cadena de firma					
	33 36 03 40 76 d9 10 d2 64 13 92 36 17 de 0c 46 ee aa 60 13 05 a9 9b df ff a1 70 64 69 ce e2 7f 32 d6 99 7a 2e 8c 91 ef a8 73 bb ab 03 41 79 56 11 46 10 50 06 23 7c 50 57 6a ad 3d b8 82 87 37 85 31 38 56 81 4f 10 4c 87 49 cb 8f 87 df 16 30 30 71 58 f9 9b e9 c6 76 f6 1d da 13 92 3d b5 3b a6 47 2c 71 97 20 3c 93 f4 a1 ad 19 dc 87 6d 11 3f dd 7c 7a c5 a3 58 56 ee dd e8 ea 0f 34 a9 56 f4 77 97 6f 1d cc eb 66 f7 81 e4 59 34 c5 c6 d5 90 22 e7 f3 7e 14 e0 e8 ba e5 e5 cc 62 c0 7b 9a 62 05 d3 e3 a4 ad 58 c0 49 73 12 42 ad 12 aa 17 0b 12 61 dd e4 c3 cc b6 26 1a fb d9 1b 36 bb 3c f5 66 b9 4d 41 41 58 aa 6a a2 b6 d0 bf 0c e4 b7 74 d0 90 c8 1a 0a 81 03 1f 04 dc 9a a4 79 cb 40 1e 4e 0c 99 0f 1c ed b5 48 d8 3c 16 10 13 c1 f1 e2 68 51 07 24 19 44 da 64 19 2a fd 32 fa 4b d1					
Validación OCSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	19/09/2024T23:41:24Z / 19/09/2024T17:41:24-06:00				
	Nombre del emisor de la respuesta OCSP	OCSP de la Suprema Corte de Justicia de la Nación				
	Emisor del certificado de OCSP	Autoridad Certificadora Intermedia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación				
	Número de serie del certificado OCSP	636a6673636a6e000000000000000000000000017d				
Estampa TSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	19/09/2024T23:41:47Z / 19/09/2024T17:41:47-06:00				
	Nombre del emisor de la respuesta TSP	TSP FIREL				
	Emisor del certificado TSP	Autoridad Certificadora Intermedia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación				
	Identificador de la secuencia	7595417				
	Datos estampillados	9D29434039FCC003A52844F4602C7299849488E76604AF4AD2BEF85149ADA483				