

150 ANIVERSARIO
Semnario Judicial
de la Federaci3n



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACI3N

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

D3CIMA 3POCA

LIBRO 84
TOMO I

Marzo de 2021

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Naci3n

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La compilación y formación editorial de esta Gaceta
estuvieron a cargo de la Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 84
TOMO I

Marzo de 2021

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz
Director General

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Arturo Zaldívar
Presidente

PRIMERA SALA

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat
Presidenta

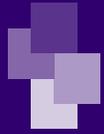
Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Norma Lucía Piña Hernández

SEGUNDA SALA

Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Presidenta

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministro José Fernando Franco González Salas
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministro Alberto Pérez Dayán

CONTENIDO GENERAL



Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	VII
Contenido	XIII
Advertencia	XV
Épocas	XXI
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Plenos de Circuito (Tomo III)	XI
Directorio de Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito (Tomo III)	XXXVII

■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de tesis

5

■ Subsección 5

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

11

■ **Sección Segunda**

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 2**

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que no contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

929

■ **SEGUNDA PARTE**

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 2**

Por contradicción de tesis

1029

■ **Sección Segunda**

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias

1215

■ **Subsección 2**

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad

1235

■ **TERCERA PARTE**

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por reiteración

1457

■ Subsección 2	
Por contradicción de tesis.....	1657
■ CUARTA PARTE	
Plenos de Circuito	
■ Sección Primera	
Jurisprudencia	
■ Subsección 2	
Por contradicción de tesis.....	1871
■ Sección Segunda	
Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia.....	2547
■ QUINTA PARTE	
Tribunales Colegiados de Circuito	
■ Sección Primera	
Jurisprudencia	
■ Subsección 1	
Por reiteración.....	2555
■ Sección Segunda	
Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia	2711
■ SEXTA PARTE	
Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros	
■ Sección Primera	
Suprema Corte de Justicia de la Nación	
■ Subsección 1	
Pleno.....	3087
■ Subsección 3	
Ministro Presidente	3091

■ Sección Segunda

Consejo de la Judicatura Federal	3099
--	------

■ NOVENA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	3163
Índice de Ejecutorias	3201
Índice de Votos	3217
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales.....	3273
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	3313
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros del Consejo de la Judicatura Federal	3315
Índice en Materia Constitucional.....	3317
Índice en Materia Penal	3327
Índice en Materia Administrativa.....	3335
Índice en Materia Civil.....	3343
Índice en Materia Laboral	3353
Índice en Materia Común.....	3361
Índice de Jurisprudencia por Contradicción	3377
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	3391
Índice de Ordenamientos	3427

CONTENIDO



Mediante el Acuerdo General Número 9/2011, de 29 de agosto de 2011, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó que la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación* iniciaría con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del 4 de octubre de 2011, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acordaran los referidos órganos jurisdiccionales.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de abril de 2013, que entró en vigor el día 3 siguiente, se expidió la Ley de Amparo, en cuyo artículo 220 se prevé que en el *Semanario Judicial de la Federación* se publicarán las tesis que se reciban y se distribuirá en forma eficiente para facilitar su conocimiento.

En el Acuerdo General Número 16/2019, aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 28 de noviembre de 2019, se estableció que el *Semanario Judicial de la Federación* es un sistema digital de compilación, sistematización y difusión de las tesis jurisprudenciales y aisladas emitidas por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, así como de las ejecutorias y votos correspondientes, y que la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se publicará de manera electrónica mensualmente y contendrá asimismo la normativa, acuerdos y demás información que se ordene publicar.

La *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se integra por nueve partes, con diversas secciones y subsecciones, que contienen, por regla general, la parte considerativa de las ejecutorias que integren jurisprudencia por reiteración y las tesis respectivas; las que resuelvan una contradicción de criterios, las que interrumpan jurisprudencia; y las que la sustituyan; el texto íntegro de las sentencias dictadas en controversias constitucionales, en acciones de inconstitucionalidad y en declaratorias generales de inconstitucionalidad; los votos correspondientes; la normativa, los diversos acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal, y cualquier otra ejecutoria o tesis relevante, que aun sin integrar jurisprudencia, su publicación se ordene por el Pleno o alguna de las Salas de este Alto Tribunal, por un Pleno de Circuito o por un Tribunal Colegiado de Circuito.

Cada tesis, ejecutoria, voto, acuerdo o normativa publicado en la *Gaceta* contiene una nota en la que se indican la fecha y hora de incorporación en el *Semanario*, así como las de su conocimiento público, con lo que se da certeza del momento en que se hace obligatoria, en su caso, la aplicación de aquéllas.

Con la publicación de esta *Gaceta* se da cumplimiento, además, al artículo 73, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 4 de mayo de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación*.

ADVERTENCIA



En la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se incluyen los índices general alfabético de tesis de jurisprudencia y aisladas, de ejecutorias, de votos, de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, de normativa, acuerdos relevantes y otros, por materia, de jurisprudencia por contradicción y de ordenamientos, ordenados alfabéticamente, así como una tabla general temática de tesis de jurisprudencia y aisladas. También se contienen dentro de su Séptima y Octava Partes, las sentencias relevantes dictadas por otros tribunales, previo acuerdo del Pleno o de alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como diversas cuya difusión estimen relevante.

Asimismo, se incluye el directorio de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados integrantes de los Plenos de Circuito y de los Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito, conforme a los avisos recibidos en la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis.

Las tesis que se detallan en los mencionados índices y tablas llevan una clave que indica el órgano del que proceden, la materia, en su caso, y el número asignado por la instancia que las establece.

Las tesis correspondientes a la Décima Época se distinguen de las aprobadas durante la Novena Época del *Semanario*, con la adición al número de identificación de la referencia: "(10a.)". Respecto de las tesis aprobadas en los años estadísticos posteriores, la numeración progresiva continuará relacionándose por el año en que son emitidas, con la referencia a la Época a la que pertenecen.

En el número de identificación de la jurisprudencia por reiteración que verse sobre temas de mera legalidad con precedentes emitidos durante la Novena y la Décima Épocas del *Semanario*, se deberá indicar que corresponde a esta última.

I. PLENO Y SALAS

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

El número de identificación de las tesis de jurisprudencia del Pleno o de las Salas se integrará con la letra de la instancia, seguida de la letra J y después de un punto, dividiéndolas una diagonal, los números arábigos que corresponden al asignado a la tesis, las cifras relativas del año en que fueron aprobadas, divididas éstas por una diagonal, y la mención de que pertenecen a la Décima Época de publicación del *Semanario*.

Ejemplos:

P./J. 1/2021 (10a.) 1a./J. 1/2021(10a.) 2a./J. 1/2021 (10a.)

b. TESIS AISLADAS

Las tesis aisladas se identificarán con la letra de la instancia, los números romanos que corresponden al asignado a la tesis, el año en que fueron aprobadas, y la mención de que pertenecen a la Décima Época.

Ejemplos:

P. I/2021 (10a.) 1a. I/2021 (10a.) 2a. I/2021 (10a.)

II. PLENOS DE CIRCUITO

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

El número de identificación de las tesis jurisprudenciales de los Plenos de Circuito iniciará con las letras PC, luego un punto, se continúa con un número romano

que indica el Circuito, se sigue con un punto y, en su caso, con la letra inicial de la materia de especialización del Pleno, con un punto, luego se señala la letra J, que significa jurisprudencia, una diagonal y el número arábigo de la tesis correspondiente, la materia a la que corresponde la tesis y, finalmente, la identificación de que se trata de una tesis de la Décima Época.

En el caso del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, se identificará con el número romano XXXIII.

Ejemplos:

PC.III.P. J/1 K (10a.)

Tesis jurisprudencial en materia común, número uno del Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito

PC.XXXIII.CRT. J/10 A (10a.)

Tesis jurisprudencial en materia administrativa, número diez del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones

b. TESIS AISLADAS

El número de identificación en las tesis aisladas de los Plenos de Circuito, se integrará por:

- Las letras PC, que significan Pleno de Circuito;
- El Circuito expresado con número romano, seguido de un punto. En el caso del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, se identificará con el número romano XXXIII;
- La sigla o siglas que expresen la materia del Pleno de Circuito, en caso de que éste sea especializado, seguidas de un punto cada una de ellas;

- El número secuencial que corresponda a la tesis en cuestión, señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso, sin colocar ceros a la izquierda;

- La sigla o siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis, según sea constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L), y

- La referencia de que se trata de una tesis de la Décima Época.

Ejemplo:

PC.I.C. 1 K (10a.)

Pleno de Circuito en Materia Civil del Primer Circuito (tesis común).

III. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

Las tesis jurisprudenciales y aisladas derivadas de las sentencias dictadas por el Pleno y por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación así como por los Tribunales Colegiados de Circuito antes de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, corresponderán a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y se distinguirán agregando a su número de identificación: "(9a.)".

Las tesis derivadas de las sentencias dictadas por los referidos órganos jurisdiccionales con posterioridad a la entrada en vigor del referido Decreto corresponden a la Décima Época, y a su número de identificación se le agregará: "(10a.)". El mismo dato se agregará a las tesis aprobadas por los Plenos de Circuito.

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

El número de identificación de las tesis de jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, se inicia con un número romano que indica el Circuito,

seguido de un punto, continúa con un número ordinal que identifica al Tribunal de dicho Circuito –cuando sea Tribunal Colegiado único, no se hará señalamiento alguno–; después, la letra inicial de la materia del Tribunal Colegiado de Circuito con un punto –sólo se aplica a Tribunales Colegiados especializados por materia–; luego se señala la letra J, que significa jurisprudencia, una diagonal y el número arábigo de la tesis correspondiente, así como la sigla o siglas que exprese la materia a la que corresponde la tesis, según sea constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L), para finalizar con la referencia a la Décima Época.

Ejemplo:

III.2o.P. J/1 P (10a.)

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.

Cuando el órgano emisor sea un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifique el Circuito respectivo, se agregará un paréntesis en el cual se indique el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra Región.

Ejemplo:

(II Región)4o. J/1 A (10a.)

Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región.

b. TESIS AISLADAS

El número de identificación de las tesis aisladas de los Tribunales Colegiados de Circuito, se integrará por:

- El Circuito se expresa con número romano seguido de un punto;

- El número del Tribunal Colegiado de Circuito se expresa en ordinal, seguido también de un punto;

- En caso de que el Tribunal Colegiado de Circuito sea especializado en una o en dos materias, la sigla o siglas que expresen la materia, respectivamente, seguidas de un punto cada una de ellas;

- El número secuencial que corresponda a la tesis en cuestión, señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso, sin colocar ceros a la izquierda;

- La sigla o las siglas que exprese la materia a la que corresponde la tesis, según sea constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L), y

- La referencia de que se trata de una tesis de la Décima Época.

Ejemplo:

I. 1o.C. 1 K (10a.)

Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito (tesis común).

Quando el órgano emisor sea un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifique el Circuito respectivo, se agregará un paréntesis en el cual se indique el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra Región.

Ejemplo:

(VIII Región) 1o. 1 A (10a.)

Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región (tesis administrativa).



Benito Juárez, como presidente de la República, el 8 de diciembre de 1870 promulgó el decreto por medio del cual el Congreso de la Unión creó un periódico con el nombre de *Semanario Judicial de la Federación*, en el que se publicaron todas las sentencias definitivas pronunciadas por los Tribunales Federales desde el restablecimiento del orden legal en 1867; los pedimentos del procurador General de la Nación, del Ministro Fiscal de la Suprema Corte de Justicia y de los Promotores Fiscales de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito; así como las actas de acuerdo del Pleno de la Suprema Corte y los informes pronunciados ante ella, cuando se acordó la publicación.

Los movimientos políticos y sociales ocurridos en nuestro país y las reformas constitucionales influyeron en la publicación del *Semanario*, lo que originó sus Épocas.

Se ha dividido a las Épocas del *Semanario Judicial de la Federación* en dos grandes periodos constitucionales: antes y después de 1917. Dicha división obedece a que las tesis de jurisprudencia que fueron publicadas en las Épocas Primera a Cuarta (antes de 1917), hoy son inaplicables, no tienen vigencia, y por ello se agrupan dentro de lo que se ha llamado "jurisprudencia histórica". Las Épocas Quinta a Décima (de 1917 a la fecha) comprenden lo que se considera el catálogo de la "jurisprudencia aplicable". Al respecto es de destacar que en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, la jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la ley actual.

Con el propósito de que los funcionarios de los órganos jurisdiccionales, litigantes, estudiosos del derecho y público en general conozcan la integración de los tomos o volúmenes de las diversas Épocas del Semanario y los periodos que abarcan, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, elaboró el presente cuadro:

PRIMER PERIODO (JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)

PRIMERA ÉPOCA	Comprende 7 tomos que contienen las resoluciones sostenidas por los Tribunales Federales de 1871 a septiembre de 1875.
SEGUNDA ÉPOCA	Comprende 17 tomos. Inicia en enero de 1881 con la reaparición del <i>Semanario</i> y termina en diciembre de 1889, por la crisis que se presentó cuando los fallos de la Corte se incrementaron debido al crecimiento poblacional de México, a su desarrollo económico y al exceso de amparos contra resoluciones judiciales de carácter civil y criminal.
TERCERA ÉPOCA	Comprende 12 tomos que contienen los fallos del Poder Judicial de la Federación de enero de 1890 a diciembre de 1897.
CUARTA ÉPOCA	Se integra por 52 tomos. Principia el 5 de enero de 1898 y finaliza en 1914.

SEGUNDO PERIODO (JURISPRUDENCIA APLICABLE)

QUINTA ÉPOCA	Se integra por 132 tomos y cubre el periodo del 1o. de junio de 1917 al 30 de junio de 1957. Su ordenación se presenta en forma cronológica, además de que al final de cada tomo aparece publicado su índice.
SEXTA ÉPOCA	A partir de la publicación de las ejecutorias de julio de 1957, se introdujeron reformas sustanciales que motivaron la iniciación de la Sexta Época, la cual está integrada por 138 volúmenes numerados con cifras romanas y cubre el periodo del 1o. de julio de 1957 al 15 de diciembre de 1968. Los volúmenes se componen de cinco partes editadas en cuadernos por separado (Pleno y Salas Numerarias).

<p>SÉPTIMA ÉPOCA</p>	<p>Las reformas y adiciones a la Constitución Federal y a la Ley de Amparo, efectuadas en 1968, y que dieron competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para integrar jurisprudencia, así como para conocer de amparos directos, marcaron la terminación de la Sexta Época y el inicio de la Séptima, la cual se integra por 228 volúmenes identificados con cifras arábicas y abarcó del 1o. de enero de 1969 hasta el 14 de enero de 1988.</p> <p>Por lo general, los volúmenes están compuestos por siete partes y editados en cuadernos separados, correspondientes a Pleno, Salas (penal, administrativa, civil y laboral), Tribunales Colegiados y Sala Auxiliar.</p>
<p>OCTAVA ÉPOCA</p>	<p>La Octava Época principió el 15 de enero de 1988 y culminó el 3 de febrero de 1995.</p> <p>Está integrada por 15 tomos identificados con números romanos (hasta el Tomo VI la publicación fue semestral y a partir del Tomo VII se transformó en mensual) y por 86 <i>Gacetas</i> de publicación mensual, las cuales contenían las tesis jurisprudenciales emitidas por el Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito.</p>
<p>NOVENA ÉPOCA</p>	<p>Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 31 de diciembre de 1994, marcaron la terminación de la Octava Época y el inicio de la Novena el 4 de febrero de 1995. Esta Época culminó el 3 de octubre de 2011 y se integró por 34 tomos.</p> <p>En una sola obra se conjuntaron las publicaciones del <i>Semanario Judicial de la Federación y de su Gaceta</i>, cuya periodicidad es mensual.</p>
<p>DÉCIMA ÉPOCA</p>	<p>La entrada en vigor del Decreto publicado el 6 de junio de 2011 en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Decreto publicado en dicho medio oficial de difusión el 10 de junio de 2011, por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Ley Fundamental, en materia de derechos humanos, dieron lugar a la Décima Época del <i>Semanario Judicial de la Federación</i>, la cual inició con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del 4 de octubre de 2011, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales.</p>

Primera Parte
PLENO DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO Y DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN QUE DERIVEN, CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN LA OMISIÓN O DILACIÓN DE LAS AUTORIDADES FACULTADAS PARA EMITIR LA RESOLUCIÓN U OPINIÓN RESPECTO DE LA PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE APOYO O COMPENSACIÓN ECONÓMICA SUBSIDIARIA A VÍCTIMAS DE DELITOS LOCALES O FEDERALES. SE SURTE EN FAVOR DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ESPECIALIZADOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Hechos: La Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar a qué Juzgado de Distrito corresponde la competencia por materia para conocer del juicio de amparo, cuando el acto reclamado consista en la omisión o dilación en el dictado de la resolución u opinión para el otorgamiento de apoyos o compensaciones económicas a víctimas de delitos locales o federales llegaron a soluciones distintas, ya que para la Primera Sala la competencia se surte en favor de un órgano especializado en materia penal, mientras que para la Segunda Sala corresponde a uno especializado en materia administrativa.

Criterio jurídico: La competencia para conocer del juicio de amparo indirecto y, consecuentemente, de los recursos que se originen, cuando se reclame la omisión o dilación de las autoridades facultadas para emitir la resolución u opinión respecto de la procedencia o improcedencia de la solicitud de apoyo o compensación económica subsidiaria a víctimas de delitos locales o federales, se surte en favor de los órganos jurisdiccionales especializados en materia administrativa.



Justificación: El procedimiento para obtener una compensación o apoyo económico por parte del Estado, derivado del reconocimiento de la calidad de víctima del delito, inicia con una solicitud de parte interesada, continúa con una etapa de integración del expediente en la que el solicitante tiene derecho a ofrecer elementos de convicción y alegar en su favor, para finalizar con una decisión sobre la procedencia del acceso a los recursos de los fondos de compensación o ayuda que, por disposición expresa del artículo 144 de la Ley General de Víctimas, constituye una resolución administrativa definitiva; todo lo cual pone de manifiesto que se trata de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio. Más aún, la materia del procedimiento en comento se encuentra vinculada con una cuestión de tipo administrativo, dado que la litis se centra en determinar si procede o no y en qué medida el acceso a los recursos de los fondos de ayuda correspondientes, sobre lo cual no existe un componente penal, puesto que para emitir tal determinación no se hace un reexamen del proceso penal, no se emite un juicio respecto del carácter delictivo de determinados hechos ni se constata su comisión, no se analizan elementos del tipo, tampoco se califica la gravedad del delito ni se hace una identificación de la víctima, sino que esa situación queda en manos, más bien, de la autoridad penal que, en su caso, emite la decisión o sentencia ejecutoria de esos aspectos. Además, tal procedimiento se tramita ante autoridades diversas de la judicial y, por ende, encuadran en las llamadas autoridades administrativas.

P./J. 1/2021 (10a.)

Contradicción de tesis 157/2019. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 12 de mayo de 2020. Mayoría de seis votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán; votaron en contra: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Encargado del engrose: Javier Laynez Potisek. Secretario: Santiago J. Vázquez Camacho.

Tesis y/o criterios contendientes:

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 327/2016, la cual dio origen a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 133/2017 (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN LA OMISIÓN DEL CONSEJO DE ATENCIÓN Y APOYO A VÍCTIMAS DEL DELITO DEL DISTRITO FEDERAL DE EMITIR OPINIÓN RESPECTO DE LA PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DE UNA SOLICITUD DE APOYO ECONÓMICO. SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO COMPETENTE PARA CONOCER DE MATERIA PENAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 281, con número de registro digital: 2015690; y,

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 360/2018, la cual dio origen a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 44/2019 (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN LA OMISIÓN O DILACIÓN DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE RESOLVER EL PROCEDIMIENTO DE ACCESO AL FONDO DE AYUDA, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL REGIDO POR LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS. SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de marzo de 2019 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 64, Tomo II, marzo de 2019, página 1783, con número de registro digital: 2019490.

El Tribunal Pleno, el dieciocho de marzo en curso, aprobó, con el número 1/2021 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a dieciocho de marzo de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

RECURSO DE QUEJA. CONTRA EL AUTO MEDIANTE EL QUE UN JUEZ DE DISTRITO SE ABSTENGA DE PROVEER SOBRE LA SUSPENSIÓN POR HABERSE EXCUSADO AL ADUCIR QUE TIENE INTERÉS PERSONAL EN EL ASUNTO, SE ACTUALIZA EL SUPUESTO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL INCISO B) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 97 DE LA LEY DE AMPARO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar si procede el recurso de queja cuando el Juez de Distrito no provee sobre la suspen-



sión, por haberse considerado impedido al tener un interés personal en el asunto, llegaron a soluciones contrarias, pues mientras uno determinó que sí procede dicho recurso por equipararse a la negativa de suspensión precisada en el inciso b) de la fracción I del artículo 97 de la Ley de Amparo, el otro estimó que no procede con base en el aludido inciso b), ya que la omisión del pronunciamiento expreso del Juez de Distrito respecto de la suspensión no puede equipararse a la negativa de la suspensión, pero sí procede ese medio de impugnación conforme al diverso supuesto de procedencia previsto en el inciso e) de la porción normativa en comento.

Criterio jurídico: Cuando un Juez de Distrito se abstiene de proveer sobre la suspensión por estimar que se encuentra impedido por tener interés personal en el asunto, se actualiza el supuesto de procedencia del recurso de queja previsto en el inciso b) de la fracción I del artículo 97 de la Ley de Amparo.

Justificación: La procedencia del recurso de queja, en términos de la porción normativa en comento, dota al justiciable de un medio de impugnación útil y eficaz que es acorde al principio *pro actione* y a la finalidad que subyace a dicha hipótesis de procedencia, mediante la que se instauró un recurso que, debido a su brevedad (plazo de interposición de dos días y de resolución en cuarenta y ocho horas), resuelve con la premura necesaria lo atinente a la suspensión del acto reclamado y, por ende, evita en mayor medida que la autoridad lo ejecute, para así preservar la materia del amparo. Ello, no obstante que pudiesen confluir en el juicio circunstancias personales del juzgador que le impidan conocer del mismo, sobre todo si se tiene en consideración que, con independencia de la diversidad de contingencias que se pueden dar en observancia a lo previsto en el artículo 53 de la Ley de Amparo, lo relevante es que esta disposición incide, primordialmente, en la materia de la suspensión porque, precisamente, privilegia que lo atinente a esa medida cautelar no quede sin resolverse y que ello sea a la brevedad, a pesar de que se declare impedido el Juez de Distrito y de que esté sub júdice lo relativo a la calificación de ese impedimento.

P./J. 2/2021 (10a.)



Contradicción de tesis 118/2019. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 26 de mayo de 2020. Once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Luis Mauricio Rangel Argüelles.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver las quejas 13/2019 y 42/2019, y el diverso sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 351/2018.

El Tribunal Pleno, el dieciocho de marzo en curso, aprobó, con el número 2/2021 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a dieciocho de marzo de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



Subsección 5

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PUEDE SER REPRESENTADO EN JUICIO POR EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL, SIEMPRE QUE COMPAREZCA EXHIBIENDO CONSTANCIA DE SU NOMBRAMIENTO.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.

IV. SANCIONES ADMINISTRATIVAS. LAS PREVISTAS EN REGLAMENTOS GUBERNATIVOS O DE POLICÍA, SÓLO PUEDEN CONSISTIR EN MULTA O ARRESTO, LO QUE NO ACONTECE CUANDO SU FUNDAMENTO SEA LA LEY, COMO PUEDE SER EL DECOMISO DE MERCANCÍAS O CUALQUIER OTRA QUE CONTEMPLA LA LEGISLACIÓN APLICABLE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 78 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATLATLAHUCAN, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

V. CONFISCACIÓN DE BIENES Y DECOMISO. SUS DIFERENCIAS BÁSICAS.

VI. DECOMISO. CONSTITUYE UNA SANCIÓN ADMINISTRATIVA DE POLICÍA, QUE SURGE DE LA NECESIDAD DE QUE LAS INFRACCIONES DE ESE



TIPO SEAN CASTIGADAS, CON UNA FINALIDAD DE CARÁCTER PREVENTIVO.

VII. DECOMISO. PUEDE UTILIZARSE PARA EL PAGO DE MULTAS O IMPUESTOS, AUN CUANDO IMPLIQUE LA TOTALIDAD DE LOS BIENES DE UNA PERSONA, SIEMPRE Y CUANDO LA SANCIÓN NO SEA MÁS GRAVOSA QUE LA IMPOSICIÓN DE LA MULTA ORIGINARIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 78 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATLATLAHUCAN, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

VIII. IMPUESTOS ADICIONALES. SU OBJETO IMPONIBLE ES DIFERENTE AL DE LOS IMPUESTOS PRIMARIOS, AUNQUE PUEDE PARTICIPAR DE ALGUNOS ELEMENTOS DE ÉSTE.

IX. IMPUESTOS ADICIONALES. EL QUE TIENE COMO BASE EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA DE PAGO DE LOS IMPUESTOS Y DERECHOS MUNICIPALES A QUE SE ENCUENTRA OBLIGADO EL CONTRIBUYENTE DESATIENDE SU CAPACIDAD CONTRIBUTIVA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 8 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMACUZAC, 8 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATLATLAHUCAN, 8 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AXOCHIAPAN, 6 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUTLA, 8 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, 9 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EMILIANO ZAPATA, 8 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUITZILAC, 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIUTEPEC, 8 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JOJUTLA, 5, NUMERAL 1.8.1, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MIACATLÁN, 20 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OCUITUCO, 16 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PUENTE DE IXTLA, 20 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, 8 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMOAC, 8 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETECALA, 9 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO, 14 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAYACAPAN, 15 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAUTEPEC DE ZARAGOZA, 14 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YECAPIXTLA, Y 8 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACATEPEC, TODAS DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).



X. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EXIME EL COBRO POR LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 36, NUMERAL 4.3.04.002.01.01, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIUTEPEC, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

XI. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. SUS DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL, Y SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD.

XII. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS.

XIII. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. RECAE EN EL LEGISLADOR LA CARGA DE DEMOSTRAR QUE EL COBRO QUE ESTABLECE POR LA ENTREGA DE INFORMACIÓN EN DETERMINADO MEDIO ATIENDE ÚNICAMENTE A LA MODALIDAD DE REPRODUCCIÓN Y ENTREGA SOLICITADA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 11, NUMERAL 4.3.2.5.1.3 Y 13, NUMERAL 4.3.4.1.1, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATLATLAHUCAN, 22, NUMERAL 4.3.12.1, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AXOCHIAPAN, 13, NUMERAL 4.3.4.2.1.3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, 36, NUMERALES 4.3.04.002.02.01, 4.3.04.002.02.02 Y 4.3.04.002.02.03, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIUTEPEC, 26, FRACCIÓN II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OCUITUCO, 22, NUMERALES 4.3.12.1 Y 4.3.12.2.3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMOAC Y 20, NUMERAL 4.4.3.4.1.1.3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAUTEPEC DE ZARAGOZA, TODAS DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019].

XIV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN DISCO COMPACTO QUE NO ATIENDEN A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 27, NUMERAL 4.3.17.02.01.03.000, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMACUZAC, 11, NUMERALES 4.3.2.5.1.1 Y 4.3.2.5.1.2, DE LA



LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATLATLAHUCAN, 22, NUMERALES 4.3.12.2.1.1, 4.3.12.2.1.2 Y 4.3.12.2.1.3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AXOCHIAPAN, 19, NUMERALES 4.3.9.4.2.2 Y 4.3.9.4.2.3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUITZILAC, 36, NUMERAL 4.3.04.002.01.02, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIUTEPEC, 13, FRACCIÓN II, INCISO A), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MIACATLÁN, 6, FRACCIÓN II, INCISOS A), B) Y C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OCUITUCO, 22, NUMERALES 4.3.12.2.1.1, 4.3.12.2.1.2 Y 4.3.12.2.1.3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMOAC, 20, NUMERALES 4.4.3.4. 1.1.1 Y 4.4.3.4.1.1.2, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAUTEPEC DE ZARAGOZA Y 11, NUMERAL 4.3.2.5.1.2, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACATEPEC, TODAS DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019].

XV. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE EL COBRO DE DERECHOS POR LA ENTREGA DE INFORMACIÓN CON MOTIVO DE CUALQUIER OTRO MEDIO O SERVICIO NO ESPECIFICADO GENERA INCERTIDUMBRE Y ES VIOLATORIO DEL PRINCIPIO DE GRATUIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 46, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, 20, NUMERAL 4.4.3.4.1.1.7, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAUTEPEC DE ZARAGOZA Y 37, NUMERAL 4.1.4.3.14.2, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YECAPIXTLA, TODAS DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

XVI. MULTAS. SON EXCESIVAS AQUELLAS CUYA PREVISIÓN POR LA LEY NO DA POSIBILIDAD A QUIEN DEBE IMPONERLAS DE DETERMINAR SU MONTO, O DE CONSIDERAR LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN, LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL INFRACTOR, LA REINCIDENCIA O CUALQUIER OTRO ELEMENTO A FIN DE INDIVIDUALIZAR SU CUANTÍA.

XVII. MULTAS. LAS QUE SON PREVISTAS SIN ESTABLECER CON CLARIDAD LA SANCIÓN MÁXIMA APLICABLE SON CONTRARIAS AL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL [DESESTIMACIÓN RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 31, NUMERAL 6.1.01.04, APARTADO D, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMACUZAC, 41, NUMERAL 6.1.1.6, 42, NUMERAL 6.1.2.1.3, 43, NUMERAL 6.1.3.14, Y 46, NUMERAL 6.1.6.13.2, DE LA LEY DE INGRESOS



DEL MUNICIPIO DE ATLATLAHUCAN, 57, NUMERAL 6.1.1.5, 58, NUMERALES 6.1.2.1.3, 6.1.2.6 Y 6.1.2.7, 59, NUMERAL 6.1.2.14, 61 –EXCEPTO LOS NUMERALES DEL 6.1.5.3.1 AL 6.1.5.4.4, 6.1.5.4.9, 6.1.5.6.2, 6.1.5.6.3, 6.1.5.9.8, DEL 6.1.5.9.11 AL 6.1.5.9.14, 6.1.5.12.4 Y 6.1.5.12.5, 6.1.5.13.1 Y 6.1.5.13.2, 6.1.5.15.1, DEL 6.1.5.16.1 AL 6.1.5.16.4, 6.1.5.17.2, 6.1.5.17.4, DEL 6.1.5.18.1 AL 6.1.5.18.5, 6.1.5.19.8, 6.1.5.19.9, 6.1.5.19.13, 6.1.5.19.14, 6.1.5.19.16, 6.1.5.20.2, 6.1.5.20.4, 6.1.5.20.5, 6.1.5.20.7, 6.1.5.22.11, 6.1.5.23.9, 6.1.5.23.10, DEL 6.1.5.24.5 AL 6.1.5.24.7, 6.1.5.26.1, 6.1.5.26.9, 6.1.5.26.12, 6.1.5.26.13, 6.1.5.26.15 Y DEL 6.1.5.26.21 AL 6.1.5.26.49–, 62, NUMERAL 6.1.6.1.1, 64, NUMERALES 6.1.8.1.1, 6.1.8.1.2.1, 6.1.8.1.2.2, 6.1.8.2.1.1, 6.1.8.2.1.2, 6.1.8.4 (SIC) –EXCEPTO EL 6.1.8.5.1–, 65 Y 66, NUMERAL 6.1.10.5, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, 44, 48 –EXCEPTO SU FRACCIÓN V, NUMERAL 3), INCISO T)– Y 50 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EMILIANO ZAPATA, 27, 29 Y 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUITZILAC, 30, SALVO SU FRACCIÓN III, 31, 32, 33, 34, 35 Y 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JOJUTLAY 20, NUMERALES DEL 4.3.10.1.1.6.1 AL 4.3.10.1.1.6.8, ASÍ COMO 4.3.10.1.1.7.1 Y 4.3.10.1.1.7.2, Y 40, NUMERAL 6.4.7.1.1, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMOAC, TODAS DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019].

XVIII. PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD. SU MODULACIÓN A LA MATERIA ADMINISTRATIVA.

XIX. PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD. CONSTITUYE UNA EXIGENCIA DE RACIONALIDAD LINGÜÍSTICA QUE EXIGE AL LEGISLADOR LA EMISIÓN DE NORMAS CLARAS, PRECISAS Y EXACTAS RESPECTO DE LA CONDUCTA TÍPICA Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS.

XX. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LAS ESTABLECIDAS CON MOTIVO DE INSULTOS, FRASES OBSCENAS, OFENSAS Y FALTAS DE RESPETO A LA AUTORIDAD O CUALQUIER MIEMBRO DE LA SOCIEDAD, VULNERAN EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 31, NUMERALES 6.1.01.03.02.00.00, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O MORAL", Y 6.1.01.03.03.00.000, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMACUZAC, 48, NUMERALES 6.1.8.3.2.2, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "MORAL" Y 6.1.8.3.2.4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATLATLAHUCAN, 33, NUMERALES 6.4.1.1.9, EN LA



PORCIÓN NORMATIVA "O VERBAL" Y 39, NUMERALES 6.4.6.3.2 Y 6.4.6.3.3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AXOCHIAPAN, 34, INCISO A), NUMERAL 1, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O VERBAL", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUTLA, 64, NUMERALES 6.1.8.3.2.2, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "MORAL" Y 6.1.8.3.2.4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, 43, NUMERAL 2), INCISO E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EMILIANO ZAPATA, 30, FRACCIÓN II, NUMERAL 9, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JOJUTLA, 84, FRACCIONES III, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "MORAL" Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, 39, NUMERALES 6.4.6.3.2 Y 6.4.6.3.3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMOAC, 32, INCISO G), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O VERBAL", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPALcingo, 36, NUMERALES 4162-1-02-11, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "MORAL", 4162-1-02-13 Y 4162-1-02-20, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O VERBAL", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETECALA, 45, FRACCIÓN II, INCISO E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAYACAPAN, 61, NUMERALES 4.6.1.8.3.7, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "MORAL" Y 4.6.1.8.3.9, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAUTEPEC DE ZARAGOZA, 51, NUMERAL 4.1.6.2.2.1.1, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O VERBAL", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YECAPIXTLA Y 40, NUMERALES 6.1.7.3.2.2, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "MORAL" Y 6.1.7.3.2.4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACATEPEC, TODAS DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019].

XXI. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. VALIDEZ DE LAS PREVISTAS POR GENERAR RUIDO CON EL ESCAPE DE UN VEHÍCULO, EL USO DE EQUIPO DE RADIO O ESTEREOFONÍA A VOLUMEN EXCESIVO O CON CUALQUIER MEDIO QUE ATENTE NOTORIAMENTE CONTRA LA SEGURIDAD DE LAS PERSONAS, AL SER APLICABLES ÚNICAMENTE AL RUIDO DESMEDIDO, NOTABLEMENTE IRRITABLE Y CARENTE DE JUSTIFICACIÓN [ARTÍCULOS 42, NUMERAL 12, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EMILIANO ZAPATA, 57, NUMERAL 6.1.01.011.03.00, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIUTEPEC, 30, FRACCIÓN XII, INCISOS B) Y C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MIACATLÁN, 49, INCISO J), NUMERALES 2) Y 3), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OCUITUCO, 83, FRACCIÓN XII, INCISOS B) Y C), DE LA LEY DE



INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, 36, NUMERAL 4162-1-02 24 (SIC), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETECALA, 31, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO, 45, FRACCIÓN I, INCISOS D) Y E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAYACAPAN, 61, NUMERAL 4.6.1.8.4.2.2, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAUTEPEC DE ZARAGOZA, 51, NUMERALES 4.1.6.2.1.19.3 Y 4.1.6.2.2.2.3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YECAPIXTLA, 36, NUMERAL 6.1.3.12.3 Y 40, NUMERAL 6.1.7.4.2.2, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACATEPEC, TODAS DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019].

XXII. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. VALIDEZ DE LAS PREVISTAS POR ALTERAR EL ORDEN Y ATENTAR CONTRA LAS BUENAS COSTUMBRES Y LA MORAL, AL ENCONTRARSE SUJETAS A SU ADECUADA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN [ARTÍCULOS 33, NUMERALES 6.4.1.1.2 Y 6.4.1.1.5, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AXOCHIAPAN, 34, INCISO A), NUMERAL 7, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "ALTERAR EL ORDEN", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUTLA, 64, NUMERAL 6.1.8.3.1.1, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, 59, NUMERAL 6.1.02.001.02.00, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIUTEPEC, 29, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MIACATLÁN, 84, FRACCIONES I, Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, 33, NUMERALES 6.4.1.1.2 Y 6.4.1.1.5, Y 39, NUMERALES 6.4.6.3.9, 6.4.6.3.14 Y 6.4.6.3.17, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMOAC, 32, INCISOS B) Y E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPALcingo, 36, NUMERALES 4162-1-02-04, 4162-1-02-07 Y 4162-1-02-10, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETECALA, 31, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO, 45, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAYACAPAN, 61, NUMERAL 4.6.1.8.3.1, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAUTEPEC DE ZARAGOZA, 51, NUMERALES 4.1.6.2.2.3.7, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "ALTERAR LA MORAL, ORDEN PÚBLICO", Y 4.1.6.2.2.4.4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YECAPIXTLA Y 40, NUMERALES 6.1.7.3.1.1 Y 6.1.7.4.3.7, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "ALTERAR EL ORDEN", DE LA LEY



DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACATEPEC, TODAS DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019].

XXIII. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. VALIDEZ DE LAS IMPUESTAS POR REALIZAR NECESIDADES FISIOLÓGICAS EN LA VÍA PÚBLICA, ENTENDIDAS COMO ORINAR O EVACUAR EN ÉSTA (ARTÍCULO 61, NUMERAL 4.6.1.8.3.11, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAUTEPEC DE ZARAGOZA, 40, NUMERAL 6.1.7.3.4.1, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACATEPEC, TODAS DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

XXIV. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LAS QUE TIPIFICAN DORMIR EN LA VÍA PÚBLICA, NO ENCUENTRAN UN FUNDAMENTO OBJETIVO EN MATERIA DE POLÍTICA PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS, AUNADO A QUE PRODUCEN UN EFECTO DISCRIMINATORIO EN PERJUICIO DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE O SIN HOGAR (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 48, NUMERAL 6.1.8.3.1.5, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O SE DUERMAN EN LA MISMA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATLATLAHUCAN, 64, NUMERAL 6.1.8.3.1.5, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O SE DUERMAN EN LA MISMA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, 36, NUMERAL 4162-1-02-08, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O SE DUERMAN EN LA MISMA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETECALA, 61, NUMERAL 4.6.1.8.3.5, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAUTEPEC DE ZARAGOZA Y 40, NUMERAL 6.1.7.3.1.5, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O SE DUERMAN EN LA MISMA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACATEPEC, TODAS DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

XXV. CONTRIBUCIONES. DEBEN SER CREADAS POR EL PODER LEGISLATIVO Y SUS ELEMENTOS ESENCIALES CONSIGNADOS EN LEY.

XXVI. DERECHOS DE ALUMBRADO PÚBLICO. LAS AUTORIDADES MUNICIPALES NO TIENEN FACULTADES PARA DETERMINAR LA BASE GRAVABLE NI LA TARIFA RESPECTIVA POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO, AL SER VIOLATORIOS AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAYACAPAN DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).



XXVII. DERECHO A LA IDENTIDAD Y AL REGISTRO INMEDIATO DE NACIMIENTO. SU TUTELA EN EL ORDEN JURÍDICO NACIONAL.

XXVIII. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. INVALIDEZ DEL COBRO DE DERECHOS POR REGISTRO EXTEMPORÁNEO [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN II, INCISO B), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "CON LÍMITE DE HASTA 7 AÑOS" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JOJUTLA, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019].

XXIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS Y VINCULA AL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD EL PRÓXIMO AÑO FISCAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 8, 27, NUMERAL 4.3.17.02.01.03.000 Y 31, NUMERALES 6.1.01.03.02.00.00, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O MORAL" Y 6.1.01.03.03.00.000, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMACUZAC, 8, 11, NUMERALES 4.3.2.5.1.1, 4.3.2.5.1.2 Y 4.3.2.5.1.3, 13, NUMERAL 4.3.4.1.1, 48, NUMERALES 6.1.8.3.1.5, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O SE DUERMAN EN LA MISMA", 6.1.8.3.2.2, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "MORAL", Y 6.1.8.3.2.4, Y 78 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATLATLAHUCAN, 8, 22, NUMERALES 4.3.12.1, 4.3.12.2.1.1, 4.3.12.2.1.2 Y 4.3.12.2.1.3, 33, NUMERAL 6.4.1.1.9, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O VERBAL", Y 39, NUMERALES 6.4.6.3.2 Y 6.4.6.3.3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AXOCHIAPAN, 6 Y 34, INCISO A), NUMERAL 1, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O VERBAL", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUTLA, 8 Y 13, NUMERAL 4.3.4.2.1.3 Y 64, NUMERALES 6.1.8.3.1.5, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O SE DUERMAN EN LA MISMA", 6.1.8.3.2.2, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "MORAL", Y 6.1.8.3.2.4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, 9 Y 43, NUMERAL 2), INCISO E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EMILIANO ZAPATA, 8 Y 19, NUMERALES 4.3.9.4.2.2 Y 4.3.9.4.2.3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUITZILAC, 22, 36, NUMERALES 4.3.04.002.01.01, 4.3.04.002.01.02, 4.3.04.002.02.01, 4.3.04.002.02.02 Y 4.3.04.002.02.03, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIUTEPEC, 8 Y 20, FRACCIÓN II, INCISO B), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON LÍMITE DE HASTA DE 7 AÑOS", Y 30, FRACCIÓN II, NUMERAL 9, DE LA LEY DE



INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JOJUTLA, 5, NUMERAL 1.8.1, Y 13, FRACCIÓN II, INCISO A), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MIACATLÁN, 20 Y 26, FRACCIÓN II, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OCUITUCO, 16 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PUENTE DE IXTLA, 20, 46, FRACCIÓN III, Y 84, FRACCIONES III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "MORAL", Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, 8, 22, NUMERALES 4.3.12.1, 4.3.12.2.1.1, 4.3.12.2.1.2, 4.3.12.2.1.3 Y 4.3.12.2.3, Y 39, NUMERALES 6.4.6.3.2 Y 6.4.6.3.3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMOAC, 32, INCISO G), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O VERBAL", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPALCINGO, 8 Y 36, NUMERALES 4162-1-02-08, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O SE DUERMAN EN LA MISMA", 4162-1-02-11, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "MORAL", 4162-1-02-13 Y 4162-1-02-20, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O VERBAL", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETECALA, 9 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO, 14, 22 Y 45, FRACCIÓN II, INCISO E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAYACAPAN, 15, 20, NUMERALES 4.4.3.4.1.1.1, 4.4.3.4.1.1.2, 4.4.3.4.1.1.3 Y 4.4.3.4.1.1.7, Y 61, NUMERALES 4.6.1.8.3.5, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O SE DUERMAN EN LA MISMA", 4.6.1.8.3.7, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "MORAL", Y 4.6.1.8.3.9, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAUTEPEC DE ZARAGOZA, 14, 37, NUMERAL 4.1.4.3.14.2, Y 51, NUMERAL 4.1.6.2.2.1.1, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O VERBAL", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YECAPIXTLA Y 8, 11, NUMERAL 4.3.2.5.1.2, Y 40, NUMERALES 6.1.7.3.1.5, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O SE DUERMAN EN LA MISMA", 6.1.7.3.2.2, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "MORAL", Y 6.1.7.3.2.4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACATEPEC, TODAS DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL "TIERRA Y LIBERTAD" DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE MARZO DE 2019].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 47/2019 Y SU ACUMULADA 49/2019. PODER EJECUTIVO FEDERAL Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 24 DE OCTUBRE DE 2019. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIOS: DAVID BOONE DE LA GARZA Y RODRIGO ARTURO CUEVAS Y MEDINA.



Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demandas iniciales y normas impugnadas.** Por oficio presentado el veintinueve de abril de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Julio Scherer Ibarra, en su carácter de **consejero jurídico del Ejecutivo Federal**, en representación del Poder Ejecutivo Federal, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de la norma general siguiente:

"Artículo 78 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Morelos, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el 29 de marzo de 2019, que a la letra dispone: 'Los bienes que se encuentren retenidos y asegurados en el Juzgado Cívico por infracción o falta al Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Atlatlahucan y otras disposiciones legales, y cuyo propietario no acuda a cubrir la multa correspondiente en un término de treinta días contados a partir de que los mismos sean puestos a disposición de dicha autoridad, serán destinados a acciones a favor de la comunidad'."

Por otra parte, mediante oficio presentado el veintinueve de abril de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, por conducto de su presidente Luis Raúl González Pérez, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las disposiciones siguientes:

"1. Artículos relacionados con impuestos adicionales:

"1. 8 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacuzac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"2. 8 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.



"3. 8 de la Ley de Ingresos del Municipio de Axochiapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"4. 6 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"5. 8 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"6. 9 de la Ley de Ingresos del Municipio de Emiliano Zapata, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"7. 8 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huitzilac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"8. 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"9. 8 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jojutla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"10. 5, numeral 1.8.1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miacatlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"11. 20 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocuituco, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"12. 16 de la Ley de Ingresos del Municipio de Puente de Ixtla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"13. 20 de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"14. 8 de la Ley de Ingresos del Municipio de Temoac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.



"15. 8 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetecala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"16. 9 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaquiltenango, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"17. 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"18. 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"19. 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yecapixtla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"20. 8 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"2. Artículos relacionados con cobros excesivos y desproporcionados por acceso a la información pública:

"1. 27, numeral 4.3.17.02.01.03.00, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacuzac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"2. 11, numerales 4.3.2.5.1.1, 4.3.2.5.1.2 y 4.3.2.5.1.3; 13, numeral 4.3.4.1.1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"3. 22, numerales 4.3.12.1, 4.3.12.2.1.1, 4.3.12.2.1.2 y 4.3.12.2.1.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Axochiapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"4. 13, numeral 4.3.4.2.1.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"5. 19, numerales 4.3.9.4.2.2 y 4.3.9.4.2.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huitzilac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.



"6. 36, numerales 4.3.04.002.01.01, 4.3.04.002.01.02, 4.3.04.002.02.01, 4.3.04.002.02.02 y 4.3.04.002.02.03, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"7. 13, fracción II, inciso A), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miacatlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"8. 26, fracción II, incisos A), B), C) y D), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocuituco, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"9. 46, fracciones II, inciso A), numeral 2, y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"10. 22, numerales 4.3.12.1, 4.3.12.2.1.1, 4.3.12.2.1.2, 4.3.12.2.1.3 y 4.3.12.2.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temoac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"11. 20, numerales 4.4.3.4.1.1.1, 4.4.3.4.1.1.2, 4.4.3.4.1.1.3 y 4.4.3.4.1.1.7, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"12. 37, numeral 4.1.4.3.14.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yecapixtla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"13. 11, numeral 4.3.2.5.1.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zaca-tepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"3. Artículos relacionados con multas fijas:

"• 31, 6.1.01.04, apartado D, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacuzac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"• 41, apartado 6.1.1.6; 42, numeral 6.1.2.1.3; 43, apartado 6.1.3.14; y 46, numeral 6.1.6.13.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.



"• 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"• 57, apartado 6.1.1.5; 58, numeral 6.1.2.1.3, apartados 6.1.2.6 y 6.1.2.7; 59, apartado 6.1.2.14; 60, apartados 6.1.4.1 (excepto el numeral 6.1.4.1.8), 6.1.4.2, 6.1.4.3 –numerales 6.1.4.3.3 y 6.1.4.3.5–, 6.1.4.4, 6.1.4.5, 6.1.4.6, 6.1.4.7, 6.1.4.8 (excepto el numeral 6.1.4.8.37), 6.1.4.9, 6.1.4.10, 6.1.4.11, 6.1.4.12, 6.1.4.13, 6.1.4.14, 6.1.4.15, 6.1.4.16 y 6.1.4.17; 61 (excepto los numerales: 6.1.5.3.1 al 6.1.5.4.4; 6.1.5.4.9; 6.1.5.6.2 y 6.1.5.6.3; 6.1.5.9.8; del 6.1.5.9.11 al 6.1.5.9.14; 6.1.5.12.4 y 6.1.5.12.5; 6.1.5.13.1 y 6.1.5.13.2; 6.1.5.15.1; del 6.1.5.16.1 al 6.1.5.16.4; 6.1.5.17.2; 6.1.5.17.4; del 6.1.5.18.1 al 6.1.5.18.5; 6.1.5.19.8, 6.1.5.19.9, 6.1.5.19.13, 6.1.5.19.14 y 6.1.5.19.16; 6.1.5.20.2, 6.1.5.20.4, 6.1.5.20.5 y 6.1.5.20.7; 6.1.5.22.11; 6.1.5.23.9 y 6.1.5.23.10; del 6.1.5.24.5 al 6.1.5.24.7; 6.1.5.26.1, 6.1.5.26.9, 6.1.5.26.12, 6.1.5.26.13, 6.1.5.26.15 y del 6.1.5.26.21 al 6.1.5.26.49); 62, numeral 6.1.6.1.1; 64, numerales 6.1.8.1.1, 6.1.8.1.2.1, 6.1.8.1.2.2, 6.1.8.2.1.1, 6.1.8.2.1.2, apartado 6.1.8.4 (sic), excepto el numeral 6.1.8.5.1, 65; y 66, numeral 6.1.10.5, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"• 42, numeral 10), inciso D2); 44; 48 [excepto fracción V, numeral 3), inciso T)]; y 50, de la Ley de Ingresos del Municipio de Emiliano Zapata, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"• 27, 28, 29 y 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huitzilac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"• 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jojutla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"• 20, numerales del 4.3.10.1.1.6.1 al 4.3.10.1.1.6.8, así como 4.3.10.1.1.7.1 y 4.3.10.1.1.7.2; y 40, numeral 6.4.7.1.1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temoac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"• 31, fracciones I, incisos A), B) y C); IV, incisos A), B), C), F), G) y H); V, inciso A); VI, incisos B), C), D), E), F), G), H); VIII, incisos A), V) y W), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepalcingo, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.



"• 30, fracción VIII, incisos V) y W), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaquiltenango, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"4. Artículos relativos a la indeterminación de conductas sancionables (seguridad jurídica y taxatividad):

"1. 31, numerales 6.1.01.03.02.00.00, en la porción normativa 'o moral', y 6.1.01.03.03.00.000, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacuzac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"2. 48, numerales 6.1.8.3.2.2 en la porción normativa 'moral', 6.1.8.3.2.4 y 6.1.8.3.1.5, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"3. 33, numerales 6.4.1.1.2, 6.4.1.1.5 y 6.4.1.1.9, en la porción normativa 'o verbalmente'; 39, numerales 6.4.6.3.2 y 6.4.6.3.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Axochiapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"4. 34, inciso A), numerales 1, en la porción normativa 'o verbalmente', 7, en la porción normativa 'Alterar el orden', de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"5. 64, numerales 6.1.8.3.1.1, 6.1.8.3.2.2, en la porción normativa 'moral', 6.1.8.3.2.4 y 6.1.8.3.1.5, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"6. 42, numeral 12, inciso C) y 43, numeral 2), inciso E), de la Ley de Ingresos del Municipio de Emiliano Zapata, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"7. 27, numerales 6.1.1.1.1, 6.1.1.1.9 y 6.1.1.1.14, y 28, numeral 6.1.2.12.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huitzilac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"8. 57, numeral 6.1.01.011.03.00, y 59, numerales 6.1.02.001.02.00 y 6.1.02.001.05.00, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.



"9. 30, fracciones II, numerales 1, 9, 11 y 13, y III, inciso L), numerales 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jojutla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"10. 29, fracción II, 30, fracción XII, incisos B) y C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Miacatlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"11. 49, inciso J), numerales 2) y 3), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocuilco, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"12. 83, fracción XII, incisos B) y C), 84, fracciones I, III, en la porción normativa 'moral', IV y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"13. 33, numerales 6.4.1.1.2 y 6.4.1.1.5; 39, numerales 6.4.6.3.2, 6.4.6.3.3, 6.4.6.3.9, 6.4.6.3.14 y 6.4.6.3.17, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temoac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"14. 32, incisos b), e) y g), en la porción normativa 'o verbalmente', de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepalcingo, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"15. 36, numerales 4162-1-02-04, 4162-1-02-07, 4162-1-02-10, 4162-1-02-11 en la porción normativa 'moral', 4162-1-02-13, 4162-1-02-20, en la porción normativa 'o verbalmente', 4162-1-02-24 (sic), y 4162-1-02-08, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetecala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"16. 31, fracción I, incisos A) y B), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaquiltenango, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"17. 45, fracciones I, incisos A), D) y E), y II, inciso E), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"18. 61, numerales 4.6.1.8.3.1, 4.6.1.8.3.7, en la porción normativa 'moral', 4.6.1.8.3.9, 4.6.1.8.3.11, 4.6.1.8.4.2.2 y 4.6.1.8.3.5, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.



"19. 51, numerales 4.1.6.2.1.19.3, 4.1.6.2.2.1.1, en la porción normativa 'o verbalmente', 4.1.6.2.2.2.3, 4.1.6.2.2.3.7, en la porción normativa 'Alterar la moral, orden público', y 4.1.6.2.2.4.4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yecapixtla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"20. 36, numeral 6.1.3.12.3; 40, numerales 6.1.7.3.1.1, 6.1.7.3.2.2, en la porción normativa 'moral', 6.1.7.3.2.4, 6.1.7.3.4.1, 6.1.7.4.2.2, 6.1.7.4.3.7, en la porción normativa 'Alterar el orden' y 6.1.7.3.1.5, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"5. Artículos relacionados con el cobro de derechos por servicio de alumbrado público:

"1. 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"6. Artículos relacionados con la transgresión al derecho a la identidad y la gratuidad en el registro de nacimiento:

"1. 20, fracción II, inciso B), en la porción normativa 'con límite de hasta 7 años', de la Ley de Ingresos del Municipio de Jojutla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

"Todas las disposiciones normativas indicadas fueron publicadas en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, el 29 de marzo del año en curso."

SEGUNDO.—Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. El Poder Ejecutivo Federal considera que la norma que tilda de inconstitucional resulta violatoria de los artículos 16, 22 y 115, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que las normas que impugna son contrarias a los artículos 1o. y 4o., párrafo octavo, 6o., 14, 16, 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, así como el artículo segundo transitorio del decreto que adicionó un párrafo octavo al citado



precepto 4o., publicado el diecisiete de junio de dos mil catorce; 1, 2, 3, 9, 13, 18, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 15, 16 y 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En las acciones de inconstitucionalidad materia de este estudio, los respectivos promoventes expresaron los conceptos de invalidez que se resumen como sigue:

I. Conceptos de invalidez del Poder Ejecutivo Federal en la acción de inconstitucionalidad 47/2019.

• **Primero. El artículo 78 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Morelos, viola el artículo 22, primer párrafo, de la Constitución Federal,** que prohíbe la confiscación de bienes, entendida como la apropiación arbitraria por parte de la autoridad, de los bienes de una persona, sin título legítimo y sin contraprestación, al establecer la facultad del Juez Cívico para disponer de los bienes retenidos y asegurados con motivo de faltas administrativas, si el propietario no acude a cubrir la multa que le hubiesen impuesto en un término de treinta días contados a partir de que fueron puestos a disposición de dicha autoridad.

Lo anterior escapa del ámbito de competencia de los Juzgados Cívicos, pues su función principal es la de aplicar la ley de cultura cívica local, realizar conciliaciones, expedir constancias de barandilla y en general la aplicación de medidas y sanciones administrativas, lo que genera incertidumbre jurídica, aunado a que dicha facultad se encuentra contemplada en una ley de ingresos municipal, sin que se establezcan las bases mínimas del procedimiento al que se encontraran sujetos.

En efecto, si bien los artículos 12 y 67 de la Ley de Cultura Cívica para el Estado de Morelos prevén, respectivamente, las facultades de los Jueces Cívicos y el procedimiento que deben seguir para imponer o dispensar alguna falta administrativa, lo cierto es que la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan no contiene remisión que subsane en alguna medida el proceso que prevé, ni los medios de defensa que podrá optar el afectado ante la pérdida del objeto



de su propiedad inicialmente retenido o asegurado, o bien, la permuta de arresto por no más de treinta y seis horas ante la imposibilidad de pagar la multa impuesta.

• **Segundo. El artículo 78 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlahucan, Morelos, vulnera el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Federal**, que establece para la validez de los actos de molestia la existencia de un mandamiento escrito de autoridad competente debidamente fundado y motivado. Ello, en la medida en que la facultad que la norma impugnada otorga al Juez Cívico no es equiparable a la que tiene el Ministerio Público para ejecutar un aseguramiento de bienes, el cual es de carácter temporal; ni aquella con la que cuenta el Juez de la causa en el caso de un decomiso; o incluso, con las que cuentan las autoridades fiscales para afectar la propiedad. Lo anterior, aunado a que no establece medios de defensa perfectamente delimitados para que el afectado se oponga a dicha medida.

• **Tercero. El artículo 78 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlahucan, Morelos, viola el artículo 115, fracciones I y II, de la Constitución Federal**, toda vez que dicho precepto no contempla la facultad de los Municipios para afectar patrimonialmente los bienes retenidos y asegurados al interior de los Juzgados Cívicos con motivo de la comisión de una falta a un bando de policía y gobierno municipal. En ese sentido, se invade la competencia reservada a una autoridad diversa, pues la legislación estatal y los bandos municipales no pueden versar sobre materias o servicios que no le correspondan legal y constitucionalmente a los Municipios.

Finalmente, se alega que la norma impugnada produce una violación análoga al principio de proporcionalidad, atendiendo al criterio contenido en la jurisprudencia **2a./J. 82/2012 (10a.)**, pues la sanción que prevé, consistente en el despojo de los bienes del infractor, cuando no acuda a pagar la multa impuesta en un plazo de treinta días, resulta desproporcional y excesiva.

II. Conceptos de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la acción de inconstitucionalidad acumulada 49/2019.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversas normas contenidas en leyes de ingresos municipales del Estado de Morelos, publi-



cadadas el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de la entidad y aduce que, a través de su demanda, tiene por objeto evidenciar la vulneración a diversos derechos fundamentales que agrupa en los temas siguientes:

1. Impuestos adicionales en relación con diversas contribuciones y derechos municipales. Los artículos impugnados violan el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, así como el de proporcionalidad tributaria, al prever la obligación de pagar un impuesto adicional cuyo objeto son los pagos hechos por los contribuyentes por concepto de otros impuestos y derechos municipales, lo que de ninguna manera atiende a su real capacidad contributiva.

Menciona que la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia al resolver la **contradicción de tesis 144/2013**, declaró la inconstitucionalidad de los artículos 119 a 125 de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, al establecer un impuesto adicional que vulnera el principio de proporcionalidad tributaria, pues dicha contribución fue estructurada para gravar de manera global todos los pagos de contribuciones municipales que efectúen los causantes, por lo que ese hecho imponible se materializa precisamente al momento de cumplir con esa obligación fiscal. De lo anterior derivó la jurisprudencia: **2a./J. 126/2013**, de título y subtítulo: "IMPUESTO ADICIONAL. LOS ARTÍCULOS 119 A 125 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS QUE LO PREVÉN, VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."

En esos términos, no puede estimarse que el tributo impugnado participe de la misma naturaleza jurídica del impuesto primigenio sobre el que se calcula su monto, pues no se encuentra circunscrito a una sola contribución mediante el pago de un doble porcentaje, sino que tiene por objeto todos los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la ley de ingresos municipal respectiva.

2. Cobros excesivos y desproporcionados por la reproducción de información pública. Los artículos impugnados prevén cobros excesivos y desproporcionales por la reproducción de información pública en copias simples, impresiones, su entrega en medios magnéticos, ópticos y electrónicos (disco compacto, disco versátil digital y disco de tres y media pulgadas), o bien, por



su digitalización en medio magnético proporcionado por el solicitante, en violación al principio de gratuidad en materia de acceso a la información, seguridad jurídica, así como a los de legalidad y proporcionalidad tributaria, de conformidad con los artículos 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Ello es así, pues si bien existe la obligación del contribuyente de otorgar una contraprestación por esos servicios, ello debe atender al principio de proporcionalidad y ser acorde a los precios en el mercado de los materiales o instrumentos de que se trate.

Los artículos impugnados contravienen el principio de gratuidad del acceso a la información pública, previsto en el artículo 6o, apartado A, fracción III constitucional, ya que establecen un cobro injustificado y desproporcional por la reproducción de información en copias simples, impresiones, almacenamiento en disco magnético, compacto y versátil digital, o por la digitalización en medio magnético proporcionado por el contribuyente, entre otros.

Indica que de la interpretación del artículo 6o. constitucional, en relación con el diverso 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se desprende que el ejercicio del derecho de acceso a la información, por regla general, debe ser gratuito y, excepcionalmente, pueden realizarse cobros por los materiales utilizados en la reproducción de la información, del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de documentos, cuando sea procedente, justificado y proporcional. De esta forma, agregar una condición adicional para ejercer el derecho de acceso a la información, cuando ello no está previsto constitucional ni legalmente, genera un obstáculo para hacerlo efectivo.

La promovente hace referencia a la exposición de motivos de la iniciativa y el dictamen de las Comisiones Unidas respecto del decreto por el que se expide la referida Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de donde se desprende que en aras de garantizar la efectividad plena del derecho al acceso a la información y su gratuidad es posible establecer cuotas de recuperación por los materiales utilizados en la reproducción de información,



pero dichas cuotas no se justifican cuando los materiales son aportados por el propio solicitante. Bajo dichas circunstancias, las cuotas previstas constituyen una barrera que hace nugatorio el ejercicio de ese derecho.

Asimismo, estima transgredidos los principios de razonabilidad, proporcionalidad y máxima publicidad de la información, lo que se traduce en un obstáculo para el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información, puesto que las tarifas que establecen las normas por información reproducida en diversas modalidades, no resultan razonables ni justificadas.

Los preceptos impugnados tienen un impacto desproporcional sobre el gremio periodístico, quienes tienen como función social buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que la norma tiene además de un efecto inhibitor de la tarea periodística, el efecto de hacer ilícita la referida profesión.

Menciona que en algunas leyes de ingresos municipales impugnadas se establecen cuotas "*por cualquier otro servicio no especificado*", o similares, relacionados con la materia de transparencia, de ahí que esas prescripciones vulneran el principio de legalidad tributaria, pues la indeterminación en cuanto a los elementos esenciales de las contribuciones denominadas "derechos", propicia la discrecionalidad o arbitrariedad en el cobro de la tarifa correspondiente, como acontece en el caso, en el que no se especifica qué otros servicios llevados por la autoridad municipal, a su juicio, deben causar el pago previsto en la disposición legal, lo cual vulnera los principios de reserva de ley y de legalidad tributaria.

Lo anterior provoca incertidumbre a las personas que no tendrán certeza sobre si un servicio en concreto, a juicio de la autoridad municipal, requerirá de un pago, además de que la tarifa podría resultar incluso excesiva o injustificada en razón del servicio prestado, dado que por la generalidad de la disposición, podría requerirse el cobro por cualquier motivo.

3. Multas fijas para determinar sanciones. Los artículos impugnados prevén multas que no establecen parámetros mínimos o máximos para su aplicación, lo que trae como consecuencia que los operadores jurídicos se encuentren imposibilitados para individualizarla, tomando en cuenta factores como el daño



al bien jurídico tutelado, el grado de responsabilidad y la capacidad económica del sujeto sancionado, entre otros.

4. Regulación indeterminada de conductas sancionables en el ámbito administrativo. Los artículos impugnados prevén multas por la comisión de infracciones administrativas que regulan conductas de manera ambigua e indeterminada, lo que considera conculca el derecho a la seguridad jurídica y el principio de taxatividad, pues se deja al arbitrio de la autoridad la determinación de los casos en que se surten los ilícitos. El accionante divide sus argumentos en los siguientes temas: a) por insultos, frases obscenas, ofensas y faltas de respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad; b) por la producción de ruidos excesivos; c) por alterar el orden, la tranquilidad, la paz pública, las buenas costumbres y la moral; d) por realizar necesidad fisiológica en la vía pública; y, e) por dormir en la vía pública.

a) Por insultos, frases obscenas, ofensas y faltas de respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad. En este supuesto, no se permite que las personas tengan conocimiento suficiente de las conductas que, en su caso, podrían ser objeto de sanción en caso de exteriorizar una manifestación o idea que pudiera constituir en una presunta ofensa, insulto, frase obscena o falta de respeto, sea dirigida a miembros de la sociedad como a las autoridades.

Las normas impugnadas en este supuesto, permiten un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza, bajo categorías ambiguas y subjetivas, que cualquier expresión de ideas sea susceptible de sanción administrativa, si es calificado como ofensivo contra cualquier persona a las que se infieran.

De manera específica, algunas de las normas contemplan los insultos y ofensas en contra de las autoridades. Al respecto, atento a la tesis **1a. XLIII/2010**¹ de la Primera Sala, los límites de crítica son más amplios si ésta se refiere a

¹ "LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DERECHO A LA INFORMACIÓN Y A LA INTIMIDAD. PARÁMETROS PARA RESOLVER, MEDIANTE UN EJERCICIO DE PONDERACIÓN, CASOS EN QUE SE ENCUENTREN EN CONFLICTO TALES DERECHOS FUNDAMENTALES, SEA QUE SE TRATE DE PERSONAJES PÚBLICOS O DE PERSONAS PRIVADAS." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de dos mil diez, página 928, con número de registro digital: 164992).



personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones en comparación con aquellos particulares sin proyección pública alguna.

Destaca que la Constitución Federal no reconoce el derecho al insulto o a la injuria gratuita; sin embargo, tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aun cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.

Así, los artículos impugnados lejos de brindar seguridad jurídica, constituyen una restricción indirecta carente de sustento constitucional, que permite a la autoridad municipal determinar discrecionalmente cuándo un sujeto expresa una ofensa, insulto o falta de respeto hacia la autoridad o a algún particular, que lo haga acreedor a la imposición de una sanción, pues tal calificación no responde a criterios objetivos, sino a un ámbito estrictamente personal, teniendo en cuenta que la relatividad del grado de afectación puede variar entre cada persona, sea por su carácter, estimación personal, entorno social, familiar e incluso educativo, que definirían cuándo alguna expresión pudiera resultarle altamente injuriosa, mientras que para otros no representaría ningún tipo de afectación.

Señala que al resolver el **amparo directo en revisión 2255/2015**, el Pleno de este Alto Tribunal emitió consideraciones importantes en relación al delito de ultraje y el problema del empleo de vocablos vagos e imprecisos en normas punitivas en materia penal, de donde se destaca que el principio de taxatividad debe estimarse aplicable a la materia administrativa sancionadora. En ese sentido, para la imposición de penas por la comisión de un ilícito se exige que, para determinar la tipicidad de una conducta, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

Asimismo, menciona que de conformidad con la jurisprudencia **1a./J. 54/2014**² de la Primera Sala, el mandato de taxatividad exige que el grado de

² "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES



determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.

Por otra parte, en cuanto a la imposición de multas por ofender a cualquier miembro de la sociedad, operan las mismas consideraciones vertidas en cuanto a la delimitación de la conducta que se castiga, pues no se permite al destinatario determinar cuándo su conducta podría actualizar la hipótesis legal y, en consecuencia, hacerse acreedor a una sanción.

b) Por la producción de ruidos excesivos. Las normas impugnadas al indicar que una infracción la constituye el producir ruidos excesivos, implican necesariamente una evaluación subjetiva, cuya brecha de apreciación se abre desproporcionadamente, pues en ese tenor cualquier ruido sería susceptible de considerarse que excede lo que la autoridad considera normal. Ello, pues lo que podría resultar excesivo para una persona no implica que lo sea para todos, pues depende del margen de tolerancia de cada individuo.

c) Alterar el orden, la tranquilidad, la paz pública, las buenas costumbres y la moral. Este tipo de supuestos tampoco permiten que las personas tengan conocimiento suficiente de las conductas que serán susceptibles de sanción por las autoridades, toda vez que dichos términos son subjetivos, por lo que permiten de manera arbitraria a la autoridad sancionadora determinar lo que se va a entender por ellos, pues lo que puede resultar para una persona contrario a las buenas costumbres o la moral, o que altera la tranquilidad y el orden, no implica que lo constituya para todos.

Resalta que lo que debe entenderse por "moral" o por "buenas costumbres", no puede identificarse con las normas culturales que prevalecen en una sociedad y época determinadas, ni siquiera apelando a lo que consideran las mayorías, pues ello constituiría una herramienta para hacer nugatorios los derechos fundamentales de las minorías, y resultaría contrario al pluralismo característico de una sociedad democrática.

DESTINATARIOS." (*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, Tomo I, julio de dos mil catorce, página 131, con número de registro digital: 2006867).



d) Necesidades fisiológicas. Los artículos impugnados que contienen sanciones a las personas que realicen sus necesidades fisiológicas en áreas públicas, tal como se ha venido argumentando, al ser conceptos amplios, son susceptibles de valoraciones subjetivas por parte de las autoridades encargadas de establecer sanciones pecuniarias correspondientes, lo que genera inseguridad jurídica para las personas y se traduce en un actuar arbitrario.

Debe tenerse en cuenta que las necesidades fisiológicas de las personas van desde respirar, alimentarse, descansar, asearse, eliminar los desechos, entre otras cuestiones indispensables para la subsistencia del ser humano, por lo cual, las disposiciones impugnadas establecen sanciones pecuniarias a quienes realicen cualquiera de éstas.

Al respecto, solicita la invalidez de los preceptos combatidos aun cuando no hayan sido abordados todos los supuestos previstos en los mismos dentro de un apartado específico, en razón de que se considera que se actualiza el vicio de inconstitucionalidad expuesto de manera analógica en todas las disposiciones y porciones normativas que se impugnan en el apartado III.4 de su demanda.

e) Dormir en la vía pública. Destaca que los artículos impugnados al pretender sancionar a "*Quienes se encuentren bajo la influencia de algún estupefaciente, droga o enervante en la vía pública o se duerman en la misma*", imponen una multa a quienes pernocten en la calle y aunque dicha norma en apariencia es neutral, lo cierto es que establece una discriminación indirecta en menoscabo de las personas en situación de calle, pues la norma los afecta directamente en tanto la vía pública es su espacio de supervivencia.

Señala que las normas impugnadas, a pesar de encontrarse en términos neutrales, sin incluir expresamente a las personas de población callejera, provocan una diferencia de trato irrazonable, injusto e injustificable de acuerdo con la situación que ocupan las personas dentro de la estructura social, por lo que nos encontramos frente a una práctica de discriminación indirecta, la cual existe cuando el conjunto de prácticas, reproducidas por las instituciones y avaladas por el orden social, provoca que las personas enfrenten distintos escenarios



sociales, políticos, económicos y éticos, y diferentes oportunidades de desarrollo y de consecución de sus planes de vida, debido a su pertenencia a grupos de situación de exclusión sistemática, históricamente determinada.

5. La norma impugnada no establece la base ni la tarifa aplicable a los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público. El artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, no precisa la base gravable sobre la cual se determinará la tarifa correspondiente por el derecho de alumbrado público, lo que se traduce en una vulneración al derecho a la seguridad jurídica, así como a los principios de legalidad y proporcionalidad en las contribuciones, reconocidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución General de la República.

En ese sentido, la norma impugnada inobservó el principio de legalidad tributaria, tal como lo sostiene la tesis **2a. LXII/2013 (10a.)**³ de la Segunda Sala, al no haber fijado la base imponible, así como la tarifa o tasa del citado derecho, dejándolo a la discrecionalidad de la autoridad municipal extractora, lo que se traduce en incertidumbre jurídica para los sujetos obligados.

6. Cobros injustificados por el registro extemporáneo de nacimiento. El artículo 20, fracción II, inciso B), en la porción normativa "**con límite de hasta de 7 años**", de la Ley de Ingresos del Municipio de Jojutla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, establece un cobro por el registro extemporáneo de nacimiento, en violación a los derechos a la identidad, igualdad y gratuidad, consagrado en los artículos 1o. y 4o., párrafo octavo, de la Constitución Federal.

Finalmente, en cuanto a los efectos, la comisión solicitó la declaratoria de invalidez de todas aquellas normas que estén relacionadas con las normas que impugna. Asimismo, que se vincule al órgano legislativo estatal para que a futuro se abstenga de legislar en el mismo sentido.

³ "LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA BASE GRAVABLE DE LAS CONTRIBUCIONES." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 2, agosto de dos mil trece, página 1325, con número de registro digital: 2004260).



CUARTO.—Registro del expediente y turno de la acción promovida por el Poder Ejecutivo Federal. Por acuerdo de treinta de abril de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República, con el número **47/2019**; y atento a lo acordado por el Tribunal Pleno en sesión privada de veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, en relación con la nivelación de asuntos, correspondió a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** la tramitación del proceso y formulación del proyecto de resolución respectivo.

QUINTO.—Registro del expediente, turno y acumulación de la acción promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El siete de mayo de dos mil diecinueve, el Ministro presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con el número **49/2019** y decretó su acumulación a la acción de inconstitucionalidad **47/2019** referida, atento a que existe identidad respecto de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Morelos, controvertida, y la turnó a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** como instructora del procedimiento.

SEXTO.—Admisión de las demandas. La Ministra instructora dictó acuerdo admisorio de fecha ocho de mayo de dos mil diecinueve en la acción de inconstitucionalidad **47/2019** y su acumulada **49/2019**, respectivamente, en el que ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas y al órgano ejecutivo para que exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial Estatal en el que conste su publicación. De igual forma dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que antes del cierre de instrucción manifiesten lo que a su respectiva representación corresponda.

SÉPTIMO.—Acuerdos que tienen por rendidos los informes de las autoridades emisora y promulgadora. Por acuerdos de cuatro y veintiséis de junio de dos mil diecinueve, la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes requeridos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos, respecti-



vamente. Cabe señalar que con motivo de la omisión del órgano legislativo de remitir completos los antecedentes de las diversas normas impugnadas que son materia de este asunto, se le requirió nuevamente mediante proveídos de ocho y doce de agosto siguientes, a fin de que diera cumplimiento a lo solicitado.

OCTAVO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Mediante oficio recibido el tres de junio de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos rindió informe en los términos siguientes:

- Acepta como cierto el acto que se le atribuye, referido a la promulgación y publicación de las normas impugnadas, y aduce que lo realizó conforme a las facultades previstas en los artículos 70, fracciones XVI y XVII, incisos a) y c), 74 y 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos, 9, fracción II, 11 y 22, fracción XXXVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la entidad, por lo que sostiene la constitucionalidad de dichos actos.

- Precisa que en ningún momento incurrió en violación a los dispositivos constitucionales que señala el demandante, máxime que se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que reclame vicios propios derivados de la promulgación y publicación de las normas impugnadas; por lo que únicamente se encuentra llamado a esta instancia constitucional cumpliendo el requisito formal de tener que llamar a los órganos que las hubiesen expedido o promulgado.

- Resalta que las leyes de ingresos municipales impugnadas en este asunto, se encuentran en estrecha relación con la autonomía hacendaria municipal y la libre administración de los recursos del Municipio, entendido como el régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución a efecto de fortalecer su autonomía, con el fin de que puedan tener la libre disposición y aplicación de aquellos, a fin de satisfacer sus necesidades en los términos que fijen las leyes y en cumplimiento de sus fines públicos.

- En ese orden de ideas, considera que la acción de inconstitucionalidad planteada debe sobrepasar, al actualizarse las causales de improcedencia que refiere.

NOVENO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Morelos. Mediante oficio recibido el veinticinco de junio de dos mil diecinueve en la Oficina



de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos rindió informe en el que esencialmente expone:

- Contrario a lo señalado por los accionantes, el Congreso del Estado de Morelos expide las leyes de ingresos a propuesta de los Municipios, quienes presentan sus iniciativas de conformidad con lo dispuesto por los artículos 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal; y 32, 40, fracción XXIX y 115, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Morelos.

- De conformidad con la fracción IV, del artículo 31 de la Constitución General de la República, se establece la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios donde residan, en la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Asimismo, dicho precepto instituye la titularidad impositiva a favor de los tres órdenes de gobierno mencionados, quienes, como sujetos activos únicos y originarios de la relación tributaria, determinan y recaudan las contribuciones que los particulares, como sujetos pasivos obligados, deben cubrir para el sostenimiento del Estado.

- La regulación de las contribuciones que corresponden al Municipio será necesariamente el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario, pues se trata de una facultad de propuesta o iniciativa reforzada, cuya peculiaridad radica en que sólo pueden ser modificadas sobre la base de un proceso de reflexión apoyado en razones sustentadas con una base objetiva y pública, atendiendo al criterio contenido en la jurisprudencia **P./J. 111/2006**.⁴

DÉCIMO.—Pedimento del fiscal general de la República y manifestaciones del consejero jurídico del Ejecutivo Federal. Los referidos funcionarios no formularon manifestación alguna o pedimento concreto.

⁴ "HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de dos mil seis, página 1129, con número de registro digital: 174091).



DÉCIMO PRIMERO.—**Cierre de la instrucción.** Mediante acuerdo de trece de septiembre de dos mil diecinueve, la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos c) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁶ en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013⁷ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueven el presente medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional.

⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución; ...

"c) El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas. ...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas. ..."

⁶ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

"**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."

⁷ **Acuerdo General 5/2013.**

"**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. ..."



SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se publicó la norma impugnada.

En el caso, las normas impugnadas fueron expedidas mediante Decreto 5692, publicado en el Periódico Oficial de Morelos el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve.

El plazo de treinta días naturales transcurrió del treinta de marzo al domingo veintiocho de abril de dos mil diecinueve, como se aprecia en el siguiente calendario:

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Marzo de 2019						
24	25	26	27	28	<u>29</u>	<u>30</u>
Abril de 2019						
<u>31</u>	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>	<u>6</u>
<u>7</u>	<u>8</u>	<u>9</u>	<u>10</u>	<u>11</u>	<u>12</u>	<u>13</u>
<u>14</u>	<u>15</u>	<u>16</u>	<u>17</u>	<u>18</u>	<u>19</u>	<u>20</u>
<u>21</u>	<u>22</u>	<u>23</u>	<u>24</u>	<u>25</u>	<u>26</u>	<u>27</u>
<u>28</u>	29	30	1	2	3	4

Sin embargo, al ser inhábil el último día de la presentación de la demanda, por disposición expresa del artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia, resulta

⁸ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



válida la presentación el primer día hábil siguiente, esto es, el lunes veintinueve de abril de dos mil diecinueve.

En ese sentido, si las demandas promovidas, tanto por el Poder Ejecutivo Federal, como por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se recibieron en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el lunes veintinueve de abril de dos mil diecinueve, se concluye que **su presentación resulta oportuna.**

TERCERO.—**Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, incisos c) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁹ el Ejecutivo Federal, por conducto de su consejero jurídico, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, son entes legitimados para promover el presente medio de control constitucional; por otra parte, el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia,¹⁰ señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

En el caso, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal acreditó su personalidad en términos de la copia certificada del acuerdo presidencial de primero de diciembre de dos mil dieciocho relativo a su nombramiento.

⁹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución; ...

"**c)** El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas. ...

"**g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

¹⁰ **Ley reglamentaria de la materia.**

"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."



Por lo que respecta a la acción promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, comparece su presidente, quien exhibió copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce y acorde con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹¹ ejerce la representación legal de ese órgano autónomo y cuenta la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad, en la medida en que insiste que las normas impugnadas resultan violatorias a derechos humanos.

Por tanto, si en el caso se promovieron las presentes acciones de inconstitucionalidad acumuladas en contra de preceptos contenidos en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2019, es evidente que **los accionantes tienen legitimación para impugnarlos.**

CUARTO.—**Procedencia.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

En el caso, el Poder Ejecutivo Estatal planteó la causal de improcedencia referente a la falta de conceptos de invalidez en los que se reclamen vicios propios de los actos de promulgación y de publicación de los decretos impugnados.

El argumento planteado debe desestimarse, pues no constituye una causa de improcedencia en términos del artículo 19 de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad, acorde con la jurisprudencia **P./J. 38/2010**¹² de este Tribunal Pleno, de rubro:

¹¹ **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

"Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: **"I.** Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional ...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."

¹² "Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho poder corresponde, en atención a que la



"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de dos mil diez, página 1419, con número de registro digital: 164865)

Ahora bien, al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse alguno de oficio por este Tribunal Pleno, **se procede a realizar el estudio de fondo.**

QUINTO.—**Catálogo de temas que serán analizados en la presente resolución.** El análisis de los conceptos de invalidez formulados por los accionantes se realizará, por cuestión de método, conforme a lo siguiente:

Considerando	Tema
SEXTO	La norma impugnada prevé una confiscación de bienes prohibida.
SÉPTIMO	Las normas impugnadas establecen un impuesto adicional en relación con diversas contribuciones y derechos municipales.

promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República."



OCTAVO	Las normas impugnadas violan los principios de gratuidad en materia de acceso a la información pública, legalidad y proporcionalidad.
NOVENO	Las normas impugnadas establecen diversas multas fijas.
DÉCIMO	Las normas impugnadas establecen la regulación indeterminada de distintas conductas sancionables en el ámbito administrativo.
DÉCIMO PRIMERO	La norma impugnada no establece la base ni la tarifa aplicable a los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público.
DÉCIMO SEGUNDO	La norma impugnada establece cobros desproporcionales y excesivos por el registro extemporáneo de nacimiento.

SEXTO.—El artículo 78 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, viola los artículos 16, 22 y 115 de la Constitución Federal. En sus conceptos de invalidez, el Poder Ejecutivo Federal pretende evidenciar que dicho precepto prevé la existencia de una confiscación de bienes prohibida, contra la cual no se establece un medio de defensa, aunado a que el Municipio invade ámbitos competenciales de diversas autoridades que afectan el patrimonio de los gobernados de manera desproporcional a la infracción cometida.

El artículo impugnado establece lo siguiente:

Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019

"Artículo 78. Los bienes que se encuentren retenidos y asegurados en el Juzgado Cívico por infracción o falta al Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Atlatlahucan y otras disposiciones legales, y cuyo propietario no acuda a cubrir la multa correspondiente en un término de treinta días contados a partir de que los mismos sean puestos a disposición de dicha autoridad, serán destinados a acciones a favor de la comunidad."

Son **fundados** los argumentos del accionante, acorde con los razonamientos que se exponen a continuación:



En primer término, se debe mencionar que, de conformidad con el artículo 115, fracciones II, inciso a) y IV, de la Constitución Federal,¹³ los Municipios están investidos de personalidad jurídica y administran libremente su hacienda, la cual incluye los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor.

Aunado a ello, el ente municipal cuenta con la facultad de aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el Congreso Local, los bandos de policía y gobierno, así como reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, así como las bases generales del procedimiento administrativo en ese ámbito de gobierno, incluyendo medios de impugnación y órganos competentes para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

De esta forma, los Congresos estatales pueden establecer en las leyes en materia municipal, sanciones y multas por la comisión de infracciones a las disposiciones administrativas de observancia general que expidan los Municipios,

¹³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

"Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

"a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. ...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ..."



dentro de los cuales se incluyen los bandos de policía y gobierno, recursos que serán administrados libremente por el ente municipal.

Ahora, el artículo 21, cuarto párrafo,¹⁴ del Pacto Federal, establece que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Este Alto Tribunal ha determinado¹⁵ que cuando las sanciones administrativas tienen como sede reglamentos gubernativos o de policía, sólo podrán consistir en multa o en arresto hasta por treinta y seis horas en términos del artículo 21 de la Constitución Federal; sin embargo, cuando tales sanciones encuentran su sede en ley, válidamente procede la imposición de diversos correctivos, como puede ser el decomiso de mercancías o cualquier otro que contemple la legislación aplicable.

Al respecto, en la **acción de inconstitucionalidad 21/2004**, resuelta en sesión de veintiséis de abril de dos mil siete, se precisó que el citado precepto constitucional impide que las faltas a los ordenamientos gubernativos sean sancionadas con medidas más gravosas que la multa y el arresto, pero no impide la imposición de una sanción menor.

¹⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Artículo 21. ...

"...

"Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas."

¹⁵ De conformidad con la tesis **1a. LXXIV/2004**, de rubro: "SANCIONES ADMINISTRATIVAS. CUANDO TENGAN COMO SEDE REGLAMENTOS GUBERNATIVOS O DE POLICÍA, SÓLO PODRÁN CONSISTIR EN MULTA O ARRESTO, LO QUE NO ACONTECE CUANDO SU FUNDAMENTO SEA LA LEY." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 242, con número de registro digital: 181271).



Por su parte, el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁶ prohíbe, entre otras penas, la confiscación de bienes, respecto de la cual este Alto Tribunal ha establecido sus diferencias con el decomiso.¹⁷

Así, se ha establecido que la **confiscación de bienes** es la apropiación violenta por parte de la autoridad, de la totalidad o de una parte significativa de los bienes de una persona, sin título legítimo y sin contraprestación alguna; por su parte, el **decomiso** es una sanción impuesta por la realización de actos contrarios a las leyes prohibitivas o por incumplimiento de obligaciones de hacer a cargo de los gobernados, aplicable tanto a la materia administrativa como a la penal,¹⁸ con la nota particular de que se reduce a los bienes que guarden relación con la conducta que se castiga, esto es, los que han sido utilizados como instrumento para la comisión del delito o de la infracción administrativa, los que son fruto de tales ilícitos, o bien, los que por sus características, representan un peligro para la sociedad.

Por otra parte, se ha precisado que el **decomiso administrativo** constituye la sanción administrativa de policía,¹⁹ principal o accesoria, en virtud de la cual

¹⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

(Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"**Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. ..."

¹⁷ De conformidad con el criterio contenido en la tesis **P. LXXIV/96**, de rubro: "CONFISCACIÓN Y DECOMISO. SUS DIFERENCIAS BÁSICAS." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, mayo de mil novecientos noventa y seis, página 55, con número de registro digital: 200122).

¹⁸ La Primera y Segunda Salas de este Tribunal Constitucional, al resolver los **amparos directos en revisión 1338/2003** y **1184/2000**, en sesiones de catorce de abril de dos mil cuatro y veintiséis de abril del año dos mil dos, respectivamente, han diferenciado el decomiso administrativo del decomiso de carácter penal.

¹⁹ La Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia al resolver el **amparo directo en revisión 1184/2000**, en sesión de veintiséis de abril del año dos mil dos, ha explicado que las **sanciones administrativas**, en concreto, se dividen en **ejecutivas** y **de policía**, en función del medio en el que se expresa la advertencia de su imposición. Así, si la sanción se anuncia en lo individual, mediante un acto administrativo, es ejecutiva; si se anuncia de manera general, es de policía.

La **sanción ejecutiva** tiene por objeto la ejecución de la obligación incumplida, no obstante la advertencia de su imposición en caso de incumplimiento. Estas sanciones doctrinalmente a su vez se han dividido en dos modalidades: **a)** por desobediencia; o **b)** de ejecución subsidiaria.



el infractor se ve privado, en definitiva y sin mediar indemnización, de aquellos bienes utilizados en la comisión de una infracción de la misma naturaleza.

Además, este Alto Tribunal ha fijado en diversos precedentes que el decomiso administrativo constituye una sanción que recae sobre determinados bienes como consecuencia de que éstos revisten una trascendencia negativa para el legislador, de tal forma que tiene como fin, además de disuadir la conducta infractora, retirar del tráfico jurídico un determinado bien en concreto.²⁰

Así, cuando el decomiso se impone como sanción, conlleva la privación coactiva de una parte de los bienes del infractor de una norma jurídica y, precisamente, aquellos que fueron utilizados para cometer la infracción o sobre los

a) Por desobediencia, que busca castigar la desobediencia a la autoridad, es el caso de la multa y el arresto.

b) De ejecución subsidiaria, consiste en el cumplimiento de la prestación, por la administración o por un tercero, a costa del obligado, en el supuesto de que éste incumpla una vez transcurrido el plazo que le fue señalado en el apercibimiento correspondiente para tal efecto. Un ejemplo es el caso en que la administración pública en uso de sus facultades, previo apercibimiento, retire obstáculos, vehículos, efectos o bienes irregularmente colocados o asentados en bienes del dominio público.

Las **sanciones de policía**, son aquellas en que la amenaza del castigo se anuncia en lo general a través de una regla de derecho, y cuyo contenido implica una lesión a la libertad individual o a la propiedad privada. Puede ser que sean fijadas en la ley sin necesidad de ninguna otra condición exterior, o bien, que no obstante estar prevista en la ley, su fijación esté condicionada a la existencia de otra norma jurídica o de determinados actos administrativos. Este tipo de sanciones pueden ser clasificadas: **a)** atendiendo a su modo de aplicación; o **b)** atendiendo a los bienes jurídicos afectados por las mismas.

a) Atendiendo a su modo de aplicación, pueden ser principales, si tienen una existencia autónoma, (multa y arresto); o bien, accesorias, si no tienen una existencia autónoma, por depender de una pena principal (decomiso).

b) Atendiendo al bien jurídico afectado, sea que impliquen restricciones a la libertad del sancionado (arresto), al ejercicio de ciertos derechos (inhabilitación) o al patrimonio (multa y decomiso).

²⁰ La Primera Sala de este Alto Tribunal al resolver el **amparo en revisión 295/2001**, en sesión de treinta y uno de enero de dos mil dos, analizó la constitucionalidad del decomiso de vehículos internados ilegalmente al país previsto en la Ley Aduanera. En ese mismo sentido, la Segunda Sala ha sustentado dicho criterio en la jurisprudencia **2a.J.J. 20/2007**, de rubro: "DECOMISO. EL SISTEMA PREVISTO EN LA LEY ADUANERA PARA IMPONER TAL SANCIÓN A LA IMPORTACIÓN ILEGAL DE MERCANCIAS, NO SE RIGE POR EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE PROHÍBE LAS MULTAS EXCESIVAS." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, marzo de dos mil siete, página 301, con número de registro digital: 173058).



que ésta versa, así como de los frutos o productos obtenidos por el responsable, con motivo de la falta cometida.

De esta forma, el decomiso encuentra su justificación como sanción administrativa de policía, derivado de la necesidad de que las infracciones de ese tipo sean castigadas, con una finalidad de carácter preventivo, a fin de que se evite en el futuro la comisión de nuevas faltas.²¹

Cabe resaltar que el decomiso no es necesariamente una pena, puesto que no hay ningún precepto de la Constitución que así lo considere, y partiendo de las definiciones formales del delito y de infracción administrativa como acto u omisión que sancionan las leyes administrativas, debe concluirse que el decomiso puede ser sanción penal o sanción administrativa.

En el marco de los razonamientos expuestos, de la lectura del artículo **78** de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, impugnado en este asunto, se advierten los siguientes elementos:

1. La comisión de una infracción o falta al bando de policía y gobierno del Municipio de Atlatlahucan y otras disposiciones legales.

2. La retención o aseguramiento de los bienes que son objeto de la falta administrativa.

²¹ En relación con lo anterior, el Pleno de este Alto Tribunal ha reconocido la distinción del decomiso como sanción administrativa en las siguientes tesis:

"PESCA, DECOMISO DE PRODUCTOS DE, OBTENIDOS SIN LA AUTORIZACIÓN CORRESPONDIENTE. LOS ARTÍCULOS 58, FRACCIÓN III, Y 61 DE LA LEY DE PESCA, NO VIOLAN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Pleno, Volumen 52, Primera Parte, página 53, con número de registro digital: 233287).

"PESCA, DECOMISO DE PRODUCTOS DE, OBTENIDOS SIN LA AUTORIZACIÓN CORRESPONDIENTE. LOS ARTÍCULOS 58, FRACCIÓN III, Y 61 DE LA LEY DE PESCA, NO VIOLAN EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Pleno, Volumen 52, Primera Parte, página 55, con número de registro digital: 233288).

"REGISTRO FEDERAL DE VEHÍCULOS, LEY DEL. SU ARTÍCULO 41, FRACCIÓN VI, NO VIOLA EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL." (Tesis **P. LIV/91**. *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo VIII, noviembre de mil novecientos noventa y uno, página 6, con número de registro digital: 205747).



3. La imposición de una multa por la falta administrativa.

4. La omisión del sancionado de cubrir la multa impuesta en un plazo de treinta días contados a partir de que los bienes materia de la infracción sean puestos a disposición del Juez Cívico.

5. La disposición de los bienes materia de la retención y aseguramiento que realiza el Juez Cívico, una vez transcurrido el plazo, a fin de que sean destinados a acciones en favor de la comunidad.

De lo anterior, se advierte que la norma impugnada autoriza al Juez Cívico a disponer de bienes retenidos, materia de una infracción o falta a un bando de política y gobierno municipal de Atlatlahucan, Morelos, así como otras disposiciones legales, cuando el infractor no haya acudido a pagar la multa impuesta dentro de los treinta días siguientes a su imposición.

Ahora, este Tribunal Pleno observa que si bien el legislador local pretendió regular una sanción ejecutiva de carácter subsidiario, ante la falta de pago de una multa, lo cierto es que la misma resulta **excesiva y desproporcional**.

En efecto, la Constitución no desconoce la posibilidad de que se utilice el decomiso para el pago de multas, esto es, aun cuando implique la totalidad de los bienes de una persona, –que no es el caso–; ello, en la medida en que se destine para el pago de multas o impuestos, tal como lo establece la primera parte del párrafo segundo del artículo 21 (sic) constitucional, al decir: "No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos. ..."

En el caso, el acto mismo de tomar o retener los bienes por no cubrir la multa impuesta, generaría la necesidad de que se enajenaran y se cubriera el pago de dicha sanción. Sin embargo, la disposición cuestionada no ordena que la retención de los bienes involucrados con la infracción, se destine al pago de la multa primigenia; sino, por el contrario, para acciones en favor de la comunidad.

Entonces, el vicio de invalidez que acusa la norma cuestionada, no se relaciona con una prohibición directa del artículo 22 constitucional, en los térmi-



nos de una "confiscación prohibida", pues tal figura está considerada por la Norma Fundamental como una posibilidad, independientemente, de que aplique en la totalidad de los bienes del infractor, si sólo es para el pago de una multa, pero, se reitera, en el caso, no se busca cubrir la multa originaria, sino imponer una sanción adicional por no cubrir dicha sanción.

Aunado a ello, la sanción que prevé la norma por la falta de pago de la multa impuesta, no toma en cuenta el valor de los bienes que son materia de la retención o aseguramiento, el cual puede resultar incluso superior al monto de la sanción pecuniaria inicialmente impuesta, derivando en una sanción más gravosa que la imposición de la multa originaria en sí misma considerada.

Lo anterior, en la medida en que la desposesión de los bienes del infractor, se emplea como una nueva sanción ante la falta de pago de la multa impuesta, lo cual resulta contrario a lo mandado en el artículo 21 constitucional, al establecer que las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Por tanto, **de la norma impugnada deriva una sanción desproporcionada y excesiva**, pues una vez que han transcurrido treinta días sin que el infractor pague la multa que le fue impuesta, directamente se autoriza al Juez Cívico a destinar los bienes retenidos y asegurados.

Además, en materia de actos privativos, el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige el respeto de la garantía de audiencia y el debido proceso, acorde con la jurisprudencia **P.J. 47/95**,²² de

²² "La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga 'se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento'. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que



rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de mil novecientos noventa y cinco, página 133, con número de registro digital: 200234). En esos términos, el precepto impugnado no establece referencia alguna a los medios de defensa con que cuenta el sancionado ante la privación de sus bienes, resultando indispensable que el interesado materialmente pueda conocer el procedimiento a que se sujeta y, además, que tenga a su alcance, previsiblemente, los elementos de convicción necesarios para preparar una defensa adecuada.

Por lo expuesto, debe declararse la invalidez del artículo 78 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, al violentar los parámetros constitucionales de proporcionalidad en la imposición de sanciones en materia administrativa y el debido proceso, de conformidad con los artículos 14 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SÉPTIMO.—Las normas impugnadas establecen un impuesto adicional en relación con diversas contribuciones y derechos municipales, en violación a los principios de seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad tributaria. En su primer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos indica que los artículos **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacuzac; **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan; **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Axochiapan; **6** de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla; **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca; **9** de la Ley de Ingresos del Municipio de Emiliano Zapata; **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Huitzilac; **22** de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec; **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Jojutla; **5**, numeral **1.8.1**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miacatlán; **20** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocuituco; **16** de la Ley de Ingresos del Municipio de Puente de Ixtla; **20** de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco; **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Temoac; **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetecala; **9** de la Ley

se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado."



de Ingresos del Municipio de Tlaquiltenango; **14** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan; **15** de la Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza; **14** de la Ley de Ingresos del Municipio de Yecapixtla; y **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, todas del Estado Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, establecen un impuesto adicional cuyo objeto grava el importe total de los pagos que haya realizado el contribuyente por concepto de impuestos y derechos municipales, lo cual considera viola los derechos a la seguridad jurídica y legalidad, así como el principio de proporcionalidad tributaria contenidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ello de ninguna manera refleja la capacidad contributiva de los causantes.

Sostiene que el impuesto adicional impugnado no se encuentra diseñado para gravar en un segundo nivel una determinada manifestación de riqueza sujeta previamente a imposición a través de un impuesto primario, como es el caso de sobretasas u otras contribuciones adicionales que giran en torno de una misma actividad denotativa de capacidad contributiva, cuya constitucionalidad se encuentra justificada en el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución General de la República.

Explica que el impuesto controvertido fue estructurado para gravar de manera global los pagos de contribuciones municipales que efectúen los causantes, por lo que su hecho imponible se materializa al momento de cumplir con esa obligación tributaria, cuestión que se aleja por completo de una manifestación económica que refleje una real capacidad contributiva.

Así, afirma que el impuesto adicional impugnado no participa de la misma naturaleza jurídica del impuesto primigenio sobre el que se calcula su monto, pues no se encuentra circunscrito a una sola contribución mediante el pago de un doble porcentaje, sino que su objeto son todos los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales.

Cabe precisar que, concretamente, en relación con el artículo **5**, numeral **1.8.1**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miacatlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, impugnado en esta instancia, se refiere a los ingresos que, por concepto de impuesto adicional, percibirá la hacienda pública de dicho Municipio, lo que no sucede con las demás normas impugnadas en este tema. Su texto es el siguiente:



**Ley de Ingresos del Municipio de Miacatlán, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

Sección tercera
1.8. Otros impuestos
1.8.1. Del impuesto adicional

"Artículo 5. Los ingresos que percibirá la Hacienda Pública del Municipio de Miacatlán, Morelos, serán por la cantidad de: \$91'153,079.44 (noventa y un millones ciento cincuenta y tres mil setenta y nueve pesos 44/100 M.N.), en los conceptos y cantidades estimadas siguientes:

"Expectativas de ingresos para el ejercicio fiscal 2019 Municipio de Miacatlán, Morelos; ingreso estimado:

"...

Concepto	Nuevo ingreso estimado
1.8.1. Impuesto adicional	\$336,955.71

"...

"El Municipio de Miacatlán, Morelos, percibirá, durante el ejercicio fiscal que corresponde al presente proyecto de iniciativa de ley de ingresos, las cantidades que por estos conceptos le sean asignadas, como consecuencia de la adhesión del estado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de acuerdo a los ingresos derivados de la recaudación federal participable (RFP) recibidos de la Federación por el Gobierno del Estado para distribuir como participaciones a los Municipios y aportaciones de los fondos III y IV, del ramo 33, en los términos de las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal.

"Todos los conceptos de ingresos son estimados y pueden variar en función de la recaudación ya sea aumentando o disminuyendo las cantidades previstas.

"Para los conceptos de participaciones y aportaciones federales, y las aportaciones estatales se ajustarán, en su caso, en función de los montos que estime la Federación por recaudación federal participable y aportaciones del ramo 33 del ejercicio 2019, para cada entidad federativa que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación una vez hechos los ajustes conforme a la Ley de Coordinación Fiscal Federal. El Ejecutivo del Estado, por su parte, efectuará el cálculo para la distribución del concepto participaciones, en apego a las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal Federal y la Ley de Coordinación Hacendaría del Estado de Morelos, a través de la Secretaría de Hacienda, con las cifras que dicte la Federación y dará a conocer los montos que correspondan a cada Municipio por este concepto, por los fondos III



y IV, del ramo 33 y por el Fondo Estatal para el Desarrollo Económico su importe se determinará con base a los coeficientes de participación que se indican en la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

"El Ejecutivo del Estado dará a conocer los montos que correspondan al Municipio, publicándolos en el Periódico Oficial del Estado a más tardar el 31 de enero del 2019."

De donde se desprende que en dicho dispositivo no se encuentran contenidos los elementos esenciales del impuesto adicional impugnado, ni tampoco en el cuerpo del ordenamiento legal que lo prevé. Al respecto, el párrafo tercero del artículo 4 de la referida Ley de Ingresos del Municipio de Miaquatlán, Morelos, determina que: "Los ingresos dependiendo de su naturaleza, se registrarán por lo dispuesto en esta ley, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, en el Código Fiscal para el Estado de Morelos, así como las demás disposiciones administrativas de observancia general que emita el Ayuntamiento de Miaquatlán, las normas de derecho común, las demás normas y disposiciones aplicables, entre otras."

En esos términos, se concluye que el impuesto adicional previsto en la Ley de Ingresos del Municipio de Miaquatlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, se rige por aquel a que hace referencia la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, en concreto, sus artículos 119 a 125.²³

²³ **Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.**

"Capítulo tercero

"Del impuesto adicional

"Artículo 119. Es objeto del impuesto adicional la realización de pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio."

"Artículo 120. Son sujetos del impuesto adicional quienes tengan a su cargo, directa o solidariamente, los pagos a que se refiere el Artículo anterior."

"Artículo 121. Es base del impuesto los pagos por concepto de impuestos y derechos previstos en la Ley de Ingresos del Municipio."

"Artículo 122. La tasa general del impuesto será del 25% sobre la base que señala el Artículo 121 y su aplicación se hará según lo dispone el artículo 123 de esta ley."
(Reformado, P.O. 3 de febrero de 2016)

"Artículo 123. El Impuesto adicional referido a:
(F. De E., P.O. 24 de febrero de 2016)

"a) Impuesto de traslado de dominio, así como de los derechos sobre fraccionamientos se aplicará como sigue:



Sentado lo anterior, son **fundados** los conceptos de invalidez que formula la promovente de esta acción, con base en lo que enseguida se expone.

De la lectura de los dispositivos reclamados se desprende que establecen un impuesto adicional a cargo de quienes realicen, directa o solidariamente, pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos municipal correspondiente, a una tasa general de 25% (veinticinco por ciento) sobre la base que señala la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.

Al respecto, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la **contradicción de tesis 114/2013**, en sesión de doce de junio de dos mil trece, determinó que el impuesto adicional previsto en los artículos 119 a 125 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, resulta violatorio del principio de proporcionalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, constitucional, en la medida en que tiene como hecho imponible el cumplimiento de la obligación tributaria de pago del contribuyente de los impuestos y derechos municipales a que se encuentre obligado, lo cual no atiende a su verdadera capacidad contributiva, ya que los pagos de esas contribuciones no revelan una manifestación de riqueza por parte del gobernado.

De dicho asunto derivó la jurisprudencia **2a./J. 126/2013 (10a.)**, de título, subtítulo y datos de identificación siguientes: "IMPUESTO ADICIONAL. LOS ARTÍCULOS 119 A 125 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL

"I. El 15% se asigna para apoyo a educación;

"II. El 5% se asigna Pro-Universidad;
(Reformada, P.O. 22 de febrero de 2017)

"III. El 2.5% se asigna al equipamiento y desarrollo de los cuerpos de bomberos municipales, y

"IV. El 2.5% se asigna al FAEDE.

"Lo anterior se sumaría al 1.5% de los ingresos propios, participaciones federales e ingresos coordinados con que ya cuenta dicho fondo.

(F. De E., P.O. 24 de febrero de 2016)

"b) Los demás impuestos y derechos.

"25% General para el Municipio."

"Artículo 124. El entero del impuesto se hará en el momento en que se realicen los pagos objeto del gravamen."

"Artículo 125. Este impuesto no será objeto de reducción, su aplicación se hará sobre la base del crédito principal."



ESTADO DE MORELOS QUE LO PREVÉN, VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIV, Tomo 2, septiembre de dos mil trece, página 1288, con número de registro digital: 2004487).

Siguiendo con estas ideas, este Tribunal Pleno estima que las disposiciones impugnadas en este apartado, al prever la existencia de un impuesto adicional cuyo objeto es "... la realización de pagos por concepto de impuestos y derechos municipales ...", resultan violatorias a los derechos de legalidad y seguridad jurídica, así como al principio de proporcionalidad tributaria, contenidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Lo anterior, pues es evidente que el impuesto adicional previsto en las normas cuya invalidez se reclama, busca gravar de manera global todos los pagos de contribuciones municipales que efectúen los sujetos pasivos del tributo, por lo que su hecho imponible se materializa precisamente al momento de cumplir con esa obligación tributaria.

Cabe recordar que este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 29/2008**, en sesión de doce de mayo de dos mil ocho, determinó que la tasa adicional o sobretasa participa de los mismos elementos constitutivos de la contribución primigenia y solamente se aplica un doble porcentaje a la base imponible; en cambio, en los impuestos adicionales el objeto imponible es diferente, aunque puede participar de alguno de los elementos del impuesto primario.

En el caso, el impuesto adicional impugnado no busca gravar en un segundo nivel una determinada manifestación de riqueza que estuviera previamente sujeta a imposición por un impuesto primigenio, ni participa de la misma naturaleza jurídica de éste, en la medida en que no se circunscribe a una sola contribución mediante el pago de un doble porcentaje, sino que tiene por objeto todos los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio respectivo del Estado de Morelos.

Por tanto, lo procedente es declarar la invalidez de las normas impugnadas, pues el impuesto que establecen tiene como base el cumplimiento de la



obligación tributaria de pago de los impuestos y derechos municipales a que se encuentre obligado el contribuyente, lo cual desatiende a su verdadera capacidad contributiva, pues no denota una manifestación de riqueza por parte del causante.

OCTAVO—Las normas impugnadas violan los principios de gratuidad en materia de acceso a la información pública, legalidad y proporcionalidad.

En su segundo concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos alega esencialmente que los artículos **27**, numeral 4.3.17.02.01.03.000, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacuzac; **11**, numerales 4.3.2.5.1.1, 4.3.2.5.1.2 y 4.3.2.5.1.3; **13**, numeral 4.3.4.1.1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan; **22**, numerales 4.3.12.1, 4.3.12.2.1.1, 4.3.12.2.1.2 y 4.3.12.2.1.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Axochiapan; **13**, numeral 4.3.4.2.1.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca; **19**, numerales 4.3.9.4.2.2 y 4.3.9.4.2.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huitzilac; **36**, numerales 4.3.04.002.01.01, 4.3.04.002.01.02, 4.3.04.002.02.01, 4.3.04.002.02.02 y 4.3.04.002.02.03, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec; **13**, fracción II, inciso A), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miaatlán; **26**, fracción II, incisos A), B), C) y D), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocuituco; **46**, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco; **22**, numerales 4.3.12.1, 4.3.12.2.1.1, 4.3.12.2.1.2, 4.3.12.2.1.3 y 4.3.12.2.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temoac; **20**, numerales 4.4.3.4.1.1.1, 4.4.3.4.1.1.2, 4.4.3.4.1.1.3 y 4.4.3.4.1.1.7, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza; **37**, numeral 4.1.4.3.14.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yecapixtla; y **11**, numeral 4.3.2.5.1.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, todos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, prevén cobros excesivos y desproporcionales por la reproducción de información pública en copias simples, impresiones, así como la entregada en medios magnéticos y ópticos, disco compacto o disco versátil digital, o por la digitalización en medio magnético proporcionado por el solicitante, en violación al principio de gratuidad en materia de acceso a la información y vulneración al derecho a la seguridad jurídica y a los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, de conformidad con los artículos 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues si



bien existe la obligación del contribuyente de otorgar una contraprestación por esos servicios, ello debe atender al principio de proporcionalidad y ser acorde a los precios en el mercado de los materiales o instrumentos de que se trate. Aunado a ello, no pasa inadvertido lo señalado por el accionante en el sentido de que las normas impugnadas tienen un impacto desproporcionado sobre un sector de la población en particular: el gremio periodístico, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público, limitando el ejercicio de su profesión. Además, en virtud de la indeterminación de las normas controvertidas genera incertidumbre a las personas que no tendrán certeza sobre si un servicio en concreto, a juicio de la autoridad municipal, requerirá de un pago; asimismo, la tarifa fijada en ley podría resultar excesiva o injustificada en razón del servicio prestado, dado que la generalidad de la disposición, podría requerirse el cobro por cualquier motivo, por ejemplo, por la búsqueda de información.

En vista de lo anterior, la promovente desarrolla sus argumentos conforme a lo siguiente:

1. Información entregada en medios magnéticos o electrónicos proporcionados por el solicitante;
2. Impresión por cada hoja;
3. Reproducción de información entregada en medios magnéticos o electrónicos (disco compacto, disco versátil digital y disco de tres y media pulgadas); y,
4. Entrega de información por cualquier otro medio o servicio no especificado.

Resultan **fundados** los conceptos de invalidez formulados por el accionante en este apartado, conforme a lo que se expone como sigue.

El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, por unanimidad de votos, la **acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumu-**



lada 25/2018,²⁴ en sesión de seis de diciembre de dos mil dieciocho, declaró la inconstitucionalidad de diversos preceptos contenidos en leyes de ingresos municipales del Estado de San Luis Potosí, por establecer cobros desproporcionales e injustificados por la búsqueda, reproducción y entrega de información, con base en los razonamientos siguientes:

Con el procedimiento de reforma constitucional de veinte de julio de dos mil siete,²⁵ se introdujo en la fracción III del apartado A del artículo 6o. de la Constitución Federal,²⁶ el **principio de gratuidad en el acceso a la información**.

Los alcances del derecho a la información y específicamente, en relación con el principio de gratuidad, han sido definidos por el Tribunal Pleno al resolver, por unanimidad de votos, la **acción de inconstitucionalidad 5/2017**, en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, en la que se determinó que de la interpretación del artículo 6o. constitucional, en relación con el numeral 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se desprende la **obligación categórica que tiene el Estado Mexicano de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública, sin posibilidad de**

²⁴ Bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁵ En el dictamen de la Cámara de Diputados, se dijo: "La misma fracción establece el principio de gratuidad tanto en el ejercicio del derecho de acceso a la información como en el de acceso o rectificación de los datos personales. **Resulta pertinente precisar que este principio se refiere a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no así a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue la información (por ejemplo soportes magnéticos, copias simples o certificadas), ni a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando así lo solicite el particular.** Los medios de reproducción y los costos de envío tienen un costo, nunca la información."

²⁶ **Constitución Federal.**

"**Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. ...

"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

"**A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:**

...

"**III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.**"



establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto lleve a cabo el sujeto obligado, y para ello sostuvo en esencia lo siguiente:

- El derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas), y por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).

- A través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, a los artículos 6o. y 73 de la Constitución Federal, el Constituyente buscó definir los alcances y directrices de los principios que rigen en la materia, como el de gratuidad y máxima publicidad. Así, el cuatro de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la que el Constituyente plasmó diversos principios que rigen el derecho que tutela, entre los que destaca el de gratuidad en el acceso a la información pública.

- De los trabajos legislativos se advierte que el Constituyente determinó indispensable establecer los principios en el ejercicio del derecho en estudio, los cuales, indicó, se traducen en deberes a cargo de los sujetos obligados, consistentes en la publicidad de la información, máxima publicidad y disponibilidad de la información, principio de gratuidad y ejercicio sin condicionantes artificiales, así como el relativo a documentar la acción gubernamental.

- El principio de gratuidad es fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, pues tiene como finalidad que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información, así, se precisó que sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas, conforme a la normatividad aplicable. El principio de gratuidad quedó plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



• El Texto Constitucional es claro, por lo que la obligación de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública es categórica, sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto tenga que llevar a cabo el sujeto obligado; en ese sentido, calificó fundados los conceptos de invalidez, porque el cobro por la búsqueda de información pública implica contravención al artículo 6o. constitucional, en tanto únicamente puede ser objeto de pago lo relativo a la modalidad de reproducción.

Asimismo, se dijo que del marco normativo²⁷ de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Federal, expedida con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-S,²⁸ del propio ordenamiento fundamental, se desprende que no puede cobrarse la

²⁷ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

"**Artículo 1.** La presente ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.

"Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las entidades federativas y los Municipios."

"**Artículo 2.** Son objetivos de esta ley:

"I. Distribuir competencias entre los organismos garantes de la Federación y las entidades federativas, en materia de transparencia y acceso a la información;

"II. Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información;

"III. Establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos; ..."

"**Artículo 17.** El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

"En ningún caso los ajustes razonables que se realicen para el acceso de la información de solicitantes con discapacidad, será con costo a los mismos."

"**Artículo 124.** Para presentar una solicitud no se podrán exigir mayores requisitos que los siguientes:

"I. Nombre o, en su caso, los datos generales de su representante;

"II. Domicilio o medio para recibir notificaciones;

"III. La descripción de la información solicitada;

"IV. Cualquier otro dato que facilite su búsqueda y eventual localización, y

"V. La modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbal, siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, mediante la expedición de copias simples o certificadas o la reproducción en cualquier otro medio, incluidos los electrónicos.



búsqueda de información, pues el principio de gratuidad exime su cobro; no obstante, lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, los de envío y la certificación de documentos.

La referida Ley General de Transparencia prevé que en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejer-

"En su caso, el solicitante señalará el formato accesible o la lengua indígena en la que se requiera la información de acuerdo a lo señalado en la presente ley.

"La información de las fracciones I y IV será proporcionada por el solicitante de manera opcional y, en ningún caso, podrá ser un requisito indispensable para la procedencia de la solicitud."

"Artículo 133. El acceso se dará en la modalidad de entrega y, en su caso, de envío elegidos por el solicitante. Cuando la información no pueda entregarse o enviarse en la modalidad elegida, el sujeto obligado deberá ofrecer otra u otras modalidades de entrega.

En cualquier caso, se deberá fundar y motivar la necesidad de ofrecer otras modalidades."

"Artículo 134. Los sujetos obligados establecerán la forma y términos en que darán trámite interno a las solicitudes en materia de acceso a la información.

"La elaboración de versiones públicas, cuya modalidad de reproducción o envío tenga un costo, procederá una vez que se acredite el pago respectivo.

"Ante la falta de respuesta a una solicitud en el plazo previsto y en caso de que proceda el acceso, los costos de reproducción y envío correrán a cargo del sujeto obligado.

"Artículo 141. En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

"I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;

"II. El costo de envío, en su caso, y

"III. El pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

"Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.

"Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

"La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante."

²⁸ **Constitución General de la República.**

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-S.- Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno."



cicio del derecho de acceso a la información; asimismo, dispone que las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que la ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso las cuotas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

Así, en términos de estos mismos precedentes, se ha señalado que, tratándose de los servicios prestados por los Municipios, la Ley Federal de Derechos sólo es un referente de cuotas máximas, de manera que si una cuota contenida en una ley de ingresos municipal resulta mayor a la prevista en dicho ordenamiento, la misma es inconstitucional por no respetar el parámetro máximo previsto en el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esto no quiere decir que las cuotas previstas en la Ley Federal de Derechos sean *per se* constitucionales, sino que de conformidad con la citada Ley General de Transparencia deben ser consideradas como una cuota máxima.

Además, es criterio de este Alto Tribunal que las cuotas de los derechos deben guardar una congruencia razonable con el costo de los servicios prestados por el Estado, sin que tenga posibilidad de lucrar con dicha cuota, la cual debe ser igual para los que reciben el mismo servicio.²⁹

²⁹ Sirven de apoyo las jurisprudencias siguientes:

"DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA." (Jurisprudencia **P.JJ. 3/98**, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página 54, con número de registro digital: 196933).

"DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS." (Jurisprudencia **P.JJ. 2/98**, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página 41, con número de registro digital: 196934).

"DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, EN VIGOR A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2005, ES INCONSTITUCIONAL." (Jurisprudencia **2a.JJ. 122/2006**, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de dos mil seis, página 263, con número de registro digital: 174268).

"DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006)." (Jurisprudencia **1a.J. 132/2011**, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 3, diciembre de dos mil once, página 2077, con número de registro digital: 160577).



En ese sentido, debe analizarse si las cuotas respectivas se fijaron con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y sus costos, pues no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información. De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información, la misma debe ser entregada sin costo.³⁰

Con base en el parámetro de constitucionalidad expuesto, se analizarán los siguientes supuestos previstos en las disposiciones impugnadas:

1. Información entregada en medios magnéticos o electrónicos proporcionados por el solicitante;
2. Impresión por cada hoja;
3. Reproducción de información entregada en medios magnéticos o electrónicos (disco compacto, disco versátil digital y disco de tres y media pulgadas); y
4. Entrega de información por cualquier otro medio o servicio no especificado.

1. Información entregada en medios magnéticos o electrónicos proporcionados por el solicitante.

En el supuesto de información entregada en medios magnéticos o electrónicos proporcionados por el solicitante, el cobro de cualquier cuota resulta inconstitucional, pues el material es proporcionado directamente por quien solicita la información. En estos casos, **lo que se cobra de manera encubierta es la búsqueda de información**, lo cual viola el principio de gratuidad y la prohibición de discriminar por motivos de condición económica.³¹

³⁰ Si bien la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública no prevé esta última regla, así se consideró en el dictamen de la Cámara de Senadores sobre la citada Ley. Así lo hace también el artículo 50 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

³¹ Es ilustrativo lo establecido en el Dictamen de la Cámara de Senadores sobre la Ley General de Transparencia: "Por tal motivo, para estas Comisiones Dictaminadoras, resulta necesario establecer



Por tanto, debe declararse la invalidez de la disposición siguiente:

- Artículo 36, numeral 4.3.04.002.01.01 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

**Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 36. Los derechos por concepto de consulta a los instrumentos de planeación, desarrollo urbano, territorial y cartografía del Municipio de Jiutepec:

Concepto	U.M.A.
...	
4.3.04.002.01.01. Por la digitalización en medio magnético o disco compacto proporcionado por el contribuyente. ..."	1

Ello es así, pues, como se mencionó, conforme al artículo 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución General y a la interpretación hecha por esta Suprema Corte en la **acción de inconstitucionalidad 5/2017, la búsqueda de información no puede cobrarse**, pues es contrario al principio de gratuidad y a la prohibición de discriminar por la condición económica previstos en los artículos 1o. del Magno Ordenamiento, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

2. Impresión por cada hoja.

Como se ha mencionado, de los artículos 6o, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal y 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Infor-

mecanismos para regular en qué momento y bajo qué circunstancias se cobrará una cuota de recuperación para la entrega de la información solicitada y que toda persona tenga acceso de manera gratuita. Por ello, los costos para obtener la información deberán cubrirse de manera previa a la entrega de la información y no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; así como del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda; e incluso, la información deberá ser entregada sin costo, cuando el particular proporcione un medio magnético o electrónico, o el mecanismo necesario para reproducir la información, o bien, cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples."



mación Pública, se advierte que el solo hecho de acceder a la información pública no es por sí mismo generador de cargas económicas, pero reproducir dicha información puede implicar costos por los materiales que para tal efecto se empleen.

Además, en términos del artículo 134, primer párrafo, de la Constitución Federal,³² los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, de donde se desprende que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado.³³

En ese sentido, los materiales que adquieran los Municipios para la reproducción de información derivada del acceso a la información pública, debe hacerse en las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, lo cual tiene como finalidad que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, tal como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

De acuerdo con lo expuesto, debe analizarse si las cuotas respectivas se fijaron con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y sus costos, pues no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información.

Así, para estudiar la validez de las disposiciones que prevén cuotas por impresión por cada hoja es necesario verificar si dichas cuotas se fijaron de acuerdo

³² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados."

³³ Es aplicable la tesis **1a. CXLV/2009**, de la Primera Sala, de rubro: "GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de dos mil nueve, página 2712, con número de registro digital: 166422).



con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos;³⁴ aunado a ello, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo a éste.³⁵

Dicho lo anterior, de la revisión integral de los procedimientos o antecedentes legislativos de las normas impugnadas **no se advierte que las cuotas establecidas para la reproducción de información tengan una base objetiva y razonable basada en los materiales utilizados y sus costos.**

Al respecto, ha sido criterio del Pleno de este Tribunal Constitucional que no es condición indispensable ni necesaria para emitir un juicio de constitucionalidad, que el legislador haya expresado argumentos o justificaciones específicas de sus actos en el proceso de creación de las normas ya que, en todo caso, esta Suprema Corte puede constatar si las razones que justifican dicha actuación, se advierten de la propia Constitución, de diverso precepto normativo o de un proceso legislativo anterior, tratándose de los preceptos impugnados.

Sin embargo, en el caso, recae en el legislador la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de información en determinado medio, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que en el ejercicio del derecho de acceso a la información, es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.

A diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, rige el principio de gratuidad, conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el de envío en su caso y el de su certificación, en términos de los artículos 6o. constitucional y 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a

³⁴ De acuerdo con el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública las primeras veinte hojas simples deben ser entregadas sin costo.

³⁵ Si bien la mencionada Ley General de Transparencia no prevé esta última regla, así se consideró en el dictamen de la Cámara de Senadores sobre la citada Ley. Así lo hace también el artículo 50 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.



la Información Pública; en ese sentido, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la información.

Así, derivado del principio de gratuidad, el legislador tiene la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de la información en determinado medio, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada; lo que en el caso no sucedió y, en consecuencia, el solo establecimiento de una cuota por la entrega de información tiene la sospecha de ser inconstitucional.

Aunado a lo anterior, el legislador tampoco estableció razón alguna a efecto de justificar la diferencia entre las tarifas establecidas en los preceptos impugnados y el valor comercial de los insumos necesarios para proporcionar la información.

De lo anterior se concluye que, **en todas las leyes impugnadas el Congreso Estatal no justificó el cobro por la reproducción de información con una base objetiva cuya razonabilidad pudiera ser estudiada por este Tribunal Pleno**, sino que lo determinó de forma arbitraria sin siquiera contemplar el costo real de los materiales requeridos para la reproducción de información por cada hoja, lo cual transgrede el principio de gratuidad del acceso a la información pública contenido en el artículo 6o. de la Constitución Federal y, por ende, la prohibición de discriminar en razón de la condición económica.

Así, ni de las leyes ni de los procedimientos o antecedentes legislativos de la norma impugnada se advierte que las cuotas establecidas tengan una base objetiva y razonable basada en los materiales utilizados y sus costos, **de donde resulta su inconstitucionalidad y procede declarar su invalidez**, por violar el principio de gratuidad en materia de acceso a la información y la prohibición de discriminar por razón de la condición económica.

Por tanto, debe declararse la invalidez de las disposiciones siguientes:

- Artículo 11, numeral 4.3.2.5.1.3 y 13, numeral 4.3.4.1.1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que disponen:



**Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 11. Los derechos de los servicios de legalización y certificación se causarán y liquidarán conforme a las tarifas siguientes:

"...

	UMA
Concepto	
...	
4.3.2.5.1.3 Impresión por cada hoja	0.50

..."

"Artículo 13. Los derechos causados por los servicios de proporcionar copia simple de información, en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, se causarán y liquidarán conforme a las cuotas siguientes:

"4.3.4.1. Material usado para solicitud de acceso a la información

	UMA
Concepto	
"4.3.4.1.1 Expedición de copia simple de información en general, por foja tamaño carta u oficio ..."	1-2

• Artículo **22**, numeral **4.3.12.1**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Axochiapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

**Ley de Ingresos del Municipio de Axochiapan, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 22. Los derechos causados por los servicios prestados en cumplimiento de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos, se causarán y liquidarán conforme a:

	Cuota
Concepto	
4.3.12.1 Por la reproducción de copias simples, por cada una; ..."	0.882 UMA



• Artículo 13, numeral 4.3.4.2.1.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019

"Artículo 13. Los derechos causados por los servicios prestados en cumplimiento de (sic) Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, se causarán y liquidarán conforme a las cuotas siguientes:

"...

Concepto	U.M.A.
4.3.4.2.1.3 Impresión por cada hoja. ..."	0.05

• Artículo 36, numerales 4.3.04.002.02.01, 4.3.04.002.02.02 y 4.3.04.002.02.03, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que disponen:

Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019

"Artículo 36. Los derechos por concepto de consulta a los instrumentos de planeación, desarrollo urbano, territorial y cartografía del Municipio de Jiutepec:

Concepto	U.M.A.
"...	
4.3.04.002.02.01 - Impresión tamaño carta a color	0.20
4.3.04.002.02.02 - Impresión tamaño doble carta blanco/negro	0.40
4.3.04.002.02.03 - Impresión en tamaño doble carta color ..."	0.50

• Artículo 26, fracción II, inciso D), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocuilco, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:



**Ley de Ingresos del Municipio de Ocuituco, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 26. Los derechos causados por los servicios prestados en cumplimiento de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos, se causarán y liquidarán conforme a lo siguiente:

Concepto	Cuota
...	
II. Por la reproducción de información en otros medios:	
D) Impresiones por cada hoja ..."	0.050 U.M.A.

• Artículo **22**, numerales **4.3.12.1** y **4.3.12.2.3**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temoac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que disponen:

**Ley de Ingresos del Municipio de Temoac, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 22. Los derechos causados por los servicios prestados en cumplimiento de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos, se causarán y liquidarán conforme a:

Concepto	Cuota
4.3.12.1 Por la reproducción de copias simples, por cada una;	0.882 UMA
...	
4.3.12.2.3 Impresiones por cada hoja; ..."	0.176 UMA

• Artículo **20**, numeral **4.4.3.4.1.1.3**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:



**Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 20. Los derechos causados por los servicios de proporcionar copia simple de información, en cumplimiento de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos, se causarán y liquidarán conforme a las cuotas siguientes:

Concepto	UMA
...	
4.4.3.4.1.1.3 Impresión por cada hoja carta u oficio ..."	0.3

3. Reproducción de información entregada en medios magnéticos o electrónicos (disco compacto, disco versátil digital y disco de tres y media pulgadas).

En estos supuestos, de igual manera debe verificarse si en los procedimientos o antecedentes legislativos de las leyes de ingresos materia de este estudio, existe alguna justificación para la cuota establecida con base en el costo de los discos compactos; sin embargo, al igual que sucedió en el punto anterior, **ni de las leyes ni de los procedimientos o antecedentes legislativos se advierte que las cuotas establecidas tengan una base objetiva y razonable basada en los materiales utilizados y sus costos**, por lo que son inconstitucionales por violar el principio de gratuidad en materia de acceso a la información y la prohibición de discriminar por razón de la condición económica.

Por tanto, debe declararse la invalidez de las disposiciones siguientes:

- Artículo 27, numeral 4.3.17.02.01.03.000, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacuzac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:



**Ley de Ingresos del Municipio de Amacuzac, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 27. Los derechos causados por los servicios prestados en cumplimiento al artículo 110 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, se causarán y liquidarán conforme a lo siguiente:

Concepto	Cuota
...	
4.3.17.02.01.03.000 Disco versátil digital (DVD)."	0.3 UMA

• Artículo **11**, numerales **4.3.2.5.1.1** y **4.3.2.5.1.2** de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que disponen:

**Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 11. Los derechos de los servicios de legalización y certificación se causarán y liquidarán conforme a las tarifas siguientes:

"...

Concepto	UMA
...	
4.3.2.5.1.1 Disco compacto (CD)	1
4.3.2.5.1.2 Disco versátil digital (DVD) ..."	1

• Artículo **22**, numerales **4.3.12.2.1.1**, **4.3.12.2.1.2** y **4.3.12.2.1.3**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Axochiapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que disponen:



**Ley de Ingresos del Municipio de Axochiapan, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 22. Los derechos causados por los servicios prestados en cumplimiento de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos, se causarán y liquidarán conforme a:

Concepto	Cuota
...	
4.3.12.2.1.1 Disco magnético de tres y media pulgada;	1 UMA
4.3.12.2.1.2 Disco compacto (CD), y	1 UMA
4.3.12.2.1.3 Disco versátil digital (DVD). ..."	1 UMA

• Artículo **19**, numerales **4.3.9.4.2.2** y **4.3.9.4.2.3**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huitzilac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que disponen:

**Ley de Ingresos del Municipio de Huitzilac, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 19. Los derechos causados por los servicios prestados en cumplimiento de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos del Estado de Morelos, se causarán y liquidarán conforme a lo siguiente:

"4.3.9.4. Por reproducción de información:

Concepto	U.M.A.
...	
4.3.9.4.2.2. Disco compacto (CD).	3
4.3.9.4.2.3. Disco versátil digital (DVD). ..."	3

• Artículo **36**, numeral **4.3.04.002.01.02**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:



**Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 36. Los derechos por concepto de consulta a los instrumentos de planeación, desarrollo urbano, territorial y cartografía del Municipio de Jiutepec:

Concepto	U.M.A.
...	
4.3.04.002.01.02 - Formato digital, disco compacto (CD) ..."	2

• Artículo **13**, fracción **II**, inciso **A**), numerales **1**, **2** y **3**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miacatlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que disponen:

**Ley de Ingresos del Municipio de Miacatlán, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 13. Los derechos causados por los Servicios de la Unidad de Información Pública (UDIP), prestados en cumplimiento de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos, se causarán y liquidarán conforme a:

"Certificaciones, constancias y legalizaciones

Concepto	Cuota
...	
II. Por la reproducción de información en otros medios:	
A) En medios informáticos por unidad:	
1. En USB con capacidad de 8GB.	2 UMA
2. Disco compacto (CD).	0.3 UMA
3. Disco versátil digital (DVD). ..."	0.5 UMA

• Artículo **26**, fracción **II**, incisos **A**), **B**) y **C**), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocuituco, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que disponen:



**Ley de Ingresos del Municipio de Ocuilco, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 26. Los derechos causados por los servicios prestados en cumplimiento de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos, se causarán y liquidarán conforme a lo siguiente:

Concepto	Cuota
...	
II. Por la reproducción de información en otros medios:	
A) En medios informáticos por unidad (sic)	
A) Disco magnético de tres y media pulgada	1 U.MA.
B) Disco compacto (CD) por unidad	1 U.MA
C) Disco versátil digital (DVD) ..."	1 U.MA

• Artículo 22, numerales 4.3.12.2.1.1, 4.3.12.2.1.2 y 4.3.12.2.1.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temoac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que disponen:

**Ley de Ingresos del Municipio de Temoac, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 22. Los derechos causados por los servicios prestados en cumplimiento de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos personales del Estado de Morelos, se causarán y liquidarán conforme a:

Concepto	Cuota
...	
4.3.12.2 Por la reproducción de información en otros medios:	
4.3.12.2.1 En medios informáticos por unidad:	
4.3.12.2.1.1 Disco magnético de tres y media pulgada;	0.705 a 1 UMA
4.3.12.2.1.2 Disco compacto (CD), y	0.1411 a 1 UMA
4.3.12.2.1.3 Disco versátil digital (DVD). ..."	0.5 a 1 UMA



• Artículo 20, numerales 4.4.3.4.1.1.1 y 4.4.3.4.1.1.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que disponen:

Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019

"Artículo 20. Los derechos causados por los servicios de proporcionar copia simple de información, en cumplimiento de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos, se causarán y liquidarán conforme a las cuotas siguientes:

"4.4.3.4.1. Material usado para solicitud de acceso a la información:

Concepto	UMA
...	
4 4.3.4.1.1.1 Disco compacto (CD).	0.5
4.4.3.4.1.1.2 Disco versátil digital (DVD) ..."	0.5

• Artículo 11, numeral 4.3.2.5.1.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019

"Artículo 11. Los derechos de los servicios de legalización y certificación, se causarán y liquidarán conforme a las tarifas siguientes:

Concepto	UMA
...	
4.3.2.5.1.2 Disco versátil digital (DVD) ..."	0.35

4. Entrega de información por cualquier otro medio o servicio no especificado.

En estos supuestos, siguiendo los referidos precedentes de este Alto Tribunal, la indeterminación en que incurrn las normas controvertidas genera



incertidumbre a las personas respecto a si un servicio en concreto, a juicio de la autoridad municipal, requerirá del pago, lo cual incluso podría resultar excesivo o injustificado con respecto al servicio prestado, ya que podría requerirse el cobro por cualquier motivo, como es el caso de la búsqueda de información, lo que resulta violatorio de los principios de gratuidad en su acceso, así como de legalidad, por lo que resultan inconstitucionales las normas que, en materia de transparencia, pretenden establecer este tipo de cuotas.

Por tanto, debe declararse la invalidez de las disposiciones siguientes:

• Artículo 46, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

**Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 46. Los derechos causados por los servicios prestados en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, se causarán y liquidarán conforme a lo siguiente:

Concepto	Cuota en U.M.A.
...	
III). Cualquier otro servicio no especificado.	1

• Artículo 20, numeral 4.4.3.4.1.1.7, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

**Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 20. Los derechos causados por los servicios de proporcionar copia simple de información, en cumplimiento de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos, se causarán y liquidarán conforme a las cuotas siguientes:

"...

4.4.3.4.1.1.7. Por cualquier otro medio	2
---	---



• Artículo 37, numeral 4.1.4.3.14.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yecapixtla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

**Ley de Ingresos del Municipio de Yecapixtla, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

Artículo 37. Los derechos causados por los servicios prestados en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, se causarán y liquidarán conforme a lo siguiente:

Concepto	Cuota
...	
4.1.4.3.14.2 Por la reproducción de información en otros medios."	1 UMA

NOVENO.—Las normas impugnadas establecen diversas multas fijas, en violación a los principios de seguridad jurídica y proporcionalidad tributaria. En su tercer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna los artículos **31**, 6.1.01.04, apartado D, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacuzac; **41**, apartado 6.1.1.6; **42**, numeral 6.1.2.1.3; **43**, apartado 6.1.3.14; y **46**, numeral 6.1.6.13.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan; **33** de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla; **57**, apartado 6.1.1.5; **58**, numeral 6.1.2.1.3, apartados 6.1.2.6 y 6.1.2.7; **59**, apartado 6.1.2.14; **60**, apartados 6.1.4.1 (excepto el numeral 6.1.4.1.8), 6.1.4.2, 6.1.4.3—numerales 6.1.4.3.3 y 6.1.4.3.5—, 6.1.4.4, 6.1.4.5, 6.1.4.6, 6.1.4.7, 6.1.4.8 (excepto el numeral 6.1.4.8.37), 6.1.4.9, 6.1.4.10, 6.1.4.11, 6.1.4.12, 6.1.4.13, 6.1.4.14, 6.1.4.15, 6.1.4.16 y 6.1.4.17; **61** (excepto los numerales: 6.1.5.3.1 al 6.1.5.4.4; 6.1.5.4.9; 6.1.5.6.2 y 6.1.5.6.3; 6.1.5.9.8; del 6.1.5.9.11 al 6.1.5.9.14; 6.1.5.12.4 y 6.1.5.12.5; 6.1.5.13.1 y 6.1.5.13.2; 6.1.5.15.1; del 6.1.5.16.1 al 6.1.5.16.4; 6.1.5.17.2; 6.1.5.17.4; del 6.1.5.18.1 al 6.1.5.18.5; 6.1.5.19.8, 6.1.5.19.9, 6.1.5.19.13, 6.1.5.19.14 y 6.1.5.19.16; 6.1.5.20.2, 6.1.5.20.4, 6.1.5.20.5 y 6.1.5.20.7; 6.1.5.22.11; 6.1.5.23.9 y 6.1.5.23.10; del 6.1.5.24.5 al 6.1.5.24.7; 6.1.5.26.1, 6.1.5.26.9, 6.1.5.26.12, 6.1.5.26.13, 6.1.5.26.15 y del 6.1.5.26.21 al 6.1.5.26.49); **62**, numeral 6.1.6.1.1; **64**, numerales 6.1.8.1.1, 6.1.8.1.2.1, 6.1.8.1.2.2, 6.1.8.2.1.1, 6.1.8.2.1.2, apartado 6.1.8.4 (sic), excepto el numeral 6.1.8.5.1, **65**; **66**, numeral 6.1.10.5, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca; **42**, numeral 10),



inciso D2); **44**; **48** (excepto fracción V, numeral 3), inciso T); y **50**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Emiliano Zapata; **27**, **28**, **29** y **30** de la Ley de Ingresos del Municipio de Huitzilac; **30**, **31**, **32**, **33**, **34**, **35** y **37** de la Ley de Ingresos del Municipio de Jojutla; **20**, numerales del 4.3.10.1.1.6.1 al 4.3.10.1.1.6.8, así como 4.3.10.1.1.7.1 y 4.3.10.1.1.7.2; y **40**, numeral 6.4.7.1.1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temoac; **31**, fracciones I, incisos A), B) y C); IV, incisos A), B), C), F), G) y H); V, inciso A); VI, incisos B), C), D), E), F), G) y H); y VIII, incisos A), V) y W), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepalcingo; y **30**, fracción VIII, incisos V) y W), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaquiltenango, todos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, al establecer multas fijadas relacionadas con temas como aprovechamientos de tipo corriente, sanciones impuestas por el Juzgado Cívico, así como infracciones en materia de tránsito y vialidad, protección al ambiente, licencias de funcionamiento, protección civil y normatividad de las construcciones, entre otros.

En esencia, la promovente aduce que las multas fijadas impugnadas constituyen sanciones desproporcionadas, excesivas, invariables e inflexibles, ya que no contienen un parámetro que incluyera un mínimo y un máximo, lo que impide a la autoridad administrativa individualizar la sanción correspondiente a través de la adecuada valoración de las circunstancias del caso, teniendo en cuenta la capacidad económica del infractor, la reincidencia y, en general, cualquier otra apta para evidenciar la gravedad de la falta, a fin de garantizar el derecho fundamental a la seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad, en contravención a los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, menciona que el artículo 22 constitucional consagra el principio de proporcionalidad de las sanciones y prohíbe las multas excesivas, erigiéndose como una prohibición de injerencia del Estado al momento de establecer sanciones, a fin de ajustarse al grado de afectación del bien jurídico tutelado.

Ahora bien, dado el resultado obtenido en la sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno determinó **desestimar** el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los artículos **31**, numeral 6.1.01.04, apartado D, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacuzac, **41**, numeral 6.1.1.6, **42**, numeral 6.1.2.1.3, **43**, numeral 6.1.3.14, y **46**, numeral



6.1.6.13.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, **57**, numeral 6.1.1.5, **58**, numerales 6.1.2.1.3, 6.1.2.6 y 6.1.2.7, **59**, numeral 6.1.2.14, **61** –excepto los numerales del 6.1.5.3.1 al 6.1.5.4.4, 6.1.5.4.9, 6.1.5.6.2, 6.1.5.6.3, 6.1.5.9.8, del 6.1.5.9.11 al 6.1.5.9.14, 6.1.5.12.4 y 6.1.5.12.5, 6.1.5.13.1 y 6.1.5.13.2, 6.1.5.15.1, del 6.1.5.16.1 al 6.1.5.16.4, 6.1.5.17.2, 6.1.5.17.4, del 6.1.5.18.1 al 6.1.5.18.5, 6.1.5.19.8, 6.1.5.19.9, 6.1.5.19.13, 6.1.5.19.14, 6.1.5.19.16, 6.1.5.20.2, 6.1.5.20.4, 6.1.5.20.5, 6.1.5.20.7, 6.1.5.22.11, 6.1.5.23.9, 6.1.5.23.10, del 6.1.5.24.5 al 6.1.5.24.7, 6.1.5.26.1, 6.1.5.26.9, 6.1.5.26.12, 6.1.5.26.13, 6.1.5.26.15 y del 6.1.5.26.21 al 6.1.5.26.49–, **62**, numeral 6.1.6.1.1, **64**, numerales 6.1.8.1.1, 6.1.8.1.2.1, 6.1.8.1.2.2, 6.1.8.2.1.1, 6.1.8.2.1.2, 6.1.8.4 (sic) –excepto el 6.1.8.5.1–, **65** y **66**, numeral 6.1.10.5, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, **44**, **48** –excepto su fracción V, numeral 3), inciso T)– y **50** de la Ley de Ingresos del Municipio de Emiliano Zapata, **27**, **29** y **30** de la Ley de Ingresos del Municipio de Huitzilac, **30**, salvo su fracción III, **31**, **32**, **33**, **34**, **35** y **37** de la Ley de Ingresos del Municipio de Jojutla y **20**, numerales del 4.3.10.1.1.6.1 al 4.3.10.1.1.6.8, así como 4.3.10.1.1.7.1 y 4.3.10.1.1.7.2, y **40**, numeral 6.4.7.1.1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temoac, todas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve. Lo anterior, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, este Pleno considera que las multas en materia de vialidad y tránsito, previstas en los artículos **33** de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla; **60**, numerales 6.1.4.1 (excepto el numeral 6.1.4.1.8), 6.1.4.2, 6.1.4.3 –numerales 6.1.4.3.3 y 6.1.4.3.5–, 6.1.4.4, 6.1.4.5, 6.1.4.6, 6.1.4.7, 6.1.4.8 (excepto el numeral 6.1.4.8.37), 6.1.4.9, 6.1.4.10, 6.1.4.11, 6.1.4.12, 6.1.4.13, 6.1.4.14, 6.1.4.15, 6.1.4.16 y 6.1.4.17, de la de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca; **42**, numeral 10, inciso D2), de la Ley de Ingresos del Municipio de Emiliano Zapata; **28** de la Ley de Ingresos del Municipio de Huitzilac; **30**, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jojutla; **31**, fracciones I, incisos A), B) y C); IV, incisos A), B), C), F), G) y H); V, inciso A); VI, incisos B), C), D), E), F), G) y H); y VIII, incisos A), V) y W), de la Ley de Ingresos del Municipio de



Tepalcingo; y **30**, fracción VIII, incisos V) y W), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaquiltenango, todas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, resultan **válidas**, a la luz de lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 115/2008**,³⁶ pues sería imposible que las autoridades encargadas de sancionar pudieran allegarse, por una parte, de todos los datos que correspondan a la situación personal del infractor, y por otro, no contarían con el tiempo suficiente para evaluar tales características, teniendo en cuenta que la actualización del supuesto normativa tendría lugar en la vía pública y en situaciones de flagrancia que impedirían en ese momento individualizar la sanción por el inconveniente que representaría paralizar las funciones de control vehicular respectivas. En dicho precedente se dijo lo siguiente:

"En efecto, en la especie se advierte que todos los infractores, para colocarse en el supuesto normativo que se examina, debieron haber realizado gestiones equivalentes, ante alguna de las distintas autoridades estatales, con el objeto de obtener un documento cuyo reconocimiento legal en el Distrito Federal les permitiera seguir tripulando automotores en ese territorio.

"De esta manera, no se observa algún elemento objetivo que permita advertir que su situación económica incida en forma determinante en la gravedad o levedad de la falta que se castiga, pues para la configuración de la conducta da lo mismo el tipo de automóvil que usen, el ingreso que perciban o el costo de los derechos que hubiesen pagado para obtener alguno de aquellos documentos, así como el fin para el cual destinen el medio de transporte.

"Incluso, aun reconociendo que la cuantía de cada uno de esos factores pudiera llegar a ser muy distinta, lo cierto es que tampoco el valor económico que representa podría tener algún significado como atenuante o agravante, si se

³⁶ Resuelta en sesión de veinticinco de febrero de dos mil diez, por mayoría de ocho votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza; los Ministros Gudiño Pelayo, Valls Hernández y presidente Ortiz Mayagoitia votaron a favor del proyecto.



considera que estas circunstancias diferenciadas de los particulares no constituyen diversas modalidades comisivas de la falta que se sanciona, ya que en todos los casos lo que impulsa al sujeto es la pretensión de enervar los efectos de la cancelación de su licencia, y no podría considerarse que quien carece de solvencia económica merezca ser castigado con menor rigor que quien vive en forma desahogada, pues nada justifica empecinarse en el desacato de una sanción en cuyo cumplimiento la sociedad está interesada.

"Consecuentemente, si la imposición de una multa determinada constituye la máxima expresión del castigo que amerita quien ha incurrido en alguno de los motivos que dan lugar a la cancelación de las licencias y permisos para conducir en el Distrito Federal, no es factible considerar que su cuantía, fija e invariable, sea contraria al artículo 22 constitucional, ya que su función es la de incrementar la punición a quien ya le fue cancelada la autorización para conducir y, a sabiendas de ello, insiste en hacerlo bajo la apariencia de contar con autorización de las autoridades de tránsito de otros Estados e incluso de diferentes países.

"De esta manera, la norma que se reclama, al prever la imposición de la multa de ciento ochenta días de salario, solamente castiga una agravante de las faltas que dan lugar a la cancelación de las licencias o permisos de conducir, con la única diferencia de que dicha multa concurre en un distinto momento, pues sólo opera una vez que se ha configurado alguna de tales causales y, por virtud de un fraude a la ley, el sujeto con la licencia cancelada pretende evadir las consecuencias de esa inhabilitación.

"En tal virtud, dadas las características particulares del caso, en el que la multa fija reclamada constituye la pena máxima de un sistema de sanciones que operan en el Distrito Federal, en orden a disuadir el uso de licencias o permisos de conducir estatales o de otro país, por parte de personas a quienes se les ha prohibido seguir conduciendo, debe considerarse que no se está en presencia de una multa excesiva contraria al artículo 22 de la Constitución Federal, pues para su imposición necesariamente se toma en cuenta que al sujeto ya le fue impuesta una sanción anterior, consistente en la cancelación del permiso o licencia respectivo, y sólo si no observa (sic) los deberes derivados de tal castigo, es



que se actualiza el supuesto normativo que da lugar a agravar la sanción que le prohibió conducir vehículos, pero ahora con la imposición de una multa.

"En atención a lo anterior, resulta innecesario establecer un mínimo y un máximo para determinar en forma individualizada la multa que corresponda, ya que la obstinación del infractor en no aceptar la prohibición para conducir vehículos de suyo implica la clara intención de desafiar el poder disciplinario de la autoridad, con el consecuentemente (sic) riesgo de burlar la penalidad derivada de la comisión de diversos ilícitos administrativos que pusieron en riesgo los bienes y la vida de otros conductores y peatones.

"II. Razones de índole práctica para no graduar la multa.

"Otro motivo para estimar que la multa controvertida no requiere de un mínimo y un máximo para estimarla apegada al artículo 22 constitucional, se encuentra en razones de índole práctico acaecidas en el momento en que se aplica la sanción, ya que la conducta que se describe como el supuesto normativo que da lugar a la imposición de dicha multa, se suscita generalmente en la vía pública y en situaciones de flagrancia, siendo un hecho notorio que los servidores públicos facultados para detectar este género de faltas, en muchos casos, no cuentan con los elementos técnicos o fácticos necesarios que les permitan, en el instante mismo de la comisión de la infracción, la posibilidad de valorar en cada caso la gravedad de aquélla, la capacidad económica del sujeto sancionado y la posible reincidencia de éste en la conducta que la motiva.

"En efecto, no puede soslayarse el hecho de que la multa impugnada corresponde a aquellas cuya imposición se realiza con motivo del tránsito de vehículos, correspondiendo su aplicación a las autoridades del ramo quienes se encuentran destacados en las calles y a bordo de vehículos para verificar, *in situ*, la observancia de las normas relativas.

"Esta particular situación de esas autoridades les impide, por un lado, allegarse en forma veraz de todos los datos que correspondan a la situación personal del infractor, y por otro, tener el tiempo suficiente para evaluar tales características, a fin de graduar la imposición de la multa respectiva, pues aun reconociendo que pudieran encontrarse capacitados para llevar a cabo el estudio relativo, es



obvio que su función de verificación no puede verse detenida por cada conductor que detecten cometiendo una infracción, sino que su actividad permanente de vigilancia debe realizarse con la fluidez necesaria que les permita descubrir alguna falta, sancionarla, y enseguida, volver a las actividades para las cuales se encuentran destacados en la tarea del control del tránsito vehicular.

"Si se obligara al establecimiento de multas que no fueran fijas, también se vincularía a los elementos de las corporaciones destinadas a dicho fin, a la obligación de realizar, en el lugar de los hechos, un análisis de las condiciones personales del infractor, de las circunstancias particulares de la comisión de la falta, y del uso de su prudente arbitrio para imponer alguna sanción, fundando y motivando las razones por las cuales optaron por la imposición de una determinada cuantía dentro de los márgenes permitidos por la ley, todo ello con la consecuente distracción de sus tareas fundamentales consistentes en detectar en flagrancia las faltas a las disposiciones que rigen el tránsito de vehículos.

"Esta distorsión de las funciones de las autoridades de tránsito evidentemente reduciría los niveles del control del tráfico y redundaría en perjuicio de la eficiencia del servicio que tienen encomendado, el cual es un hecho notorio que en las grandes concentraciones urbanas, como la Ciudad de México, proporciona la solución a un problema cotidiano que demanda atención inmediata para evitar enormes costos en pérdida de tiempo productivo, y que por lo mismo, constituye un servicio que no debe detenerse en funciones que más bien son propias de las autoridades que están concentradas en oficinas y que tienen el tiempo suficiente para graduar otro tipo de multas que no se imponen en flagrancia, y que no requieren de la inmediatez para ser detectadas."

DÉCIMO.—Las normas impugnadas establecen la regulación indeterminada de distintas conductas sancionables en el ámbito administrativo, en violación al principio de taxatividad. En su cuarto concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que los artículos **31**, numerales 6.1.01.03.02.00.00, en la porción normativa "o moral", y 6.1.01.03.03.00.000, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacuzac; **48**, numerales 6.1.8.3.2.2 en la porción normativa "moral", 6.1.8.3.2.4 y 6.1.8.3.1.5, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan; **33**, numerales 6.4.1.1.2, 6.4.1.1.5 y 6.4.1.1.9, en la porción normativa "o verbalmente"; **39**, numerales 6.4.6.3.2 y 6.4.6.3.3, de la Ley



de Ingresos del Municipio de Axochiapan; **34**, inciso A), numerales 1, en la porción normativa "o verbalmente", 7, en la porción normativa "Alterar el orden", de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla; **64**, numerales 6.1.8.3.1.1, 6.1.8.3.2.2, en la porción normativa "moral", 6.1.8.3.2.4 y 6.1.8.3.1.5, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca; **42**, numeral 12, inciso C) y **43**, numeral 2), inciso E), de la Ley de Ingresos del Municipio de Emiliano Zapata; **27**, numerales 6.1.1.1.1, 6.1.1.1.9 y 6.1.1.1.14, y **28**, numeral 6.1.2.12.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huitzilac; **57**, numeral 6.1.01.011.03.00, y **59**, numerales 6.1.02.001.02.00 y 6.1.02.001.05.00, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec; **30**, fracciones II, numerales 1, 9, 11 y 13, y III, inciso L), numerales 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jojutla; **29**, fracción II, **30**, fracción XII, incisos B) y C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Miacatlán; **49**, inciso J), numerales 2) y 3), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocuituco; **83**, fracción XII, incisos B) y C), **84**, fracciones I, III, en la porción normativa "moral", IV y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco; **33**, numerales 6.4.1.1.2 y 6.4.1.1.5; **39**, numerales 6.4.6.3.2, 6.4.6.3.3, 6.4.6.3.9, 6.4.6.3.14 y 6.4.6.3.17, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temoac; **32**, incisos b), e) y g), en la porción normativa "o verbalmente", de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepalcingo; **36**, numerales 4162-1-02-04, 4162-1-02-07, 4162-1-02-10, 4162-1-02-11 en la porción normativa "moral", 4162-1-02-13, 4162-1-02-20, en la porción normativa "o verbalmente", 4162-1-02-24 (sic), 4162-1-02-08 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetecala; **31**, fracción I, incisos A y B, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaquiltenango; **45**, fracciones I, incisos A), D) y E), y II, inciso E), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan; **61**, numerales 4.6.1.8.3.1, 4.6.1.8.3.5, 4.6.1.8.3.7, en la porción normativa "moral", 4.6.1.8.3.9, 4.6.1.8.3.11 y 4.6.1.8.4.2.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza; **51**, numerales 4.1.6.2.1.19.3, 4.1.6.2.2.1.1, en la porción normativa "o verbalmente", 4.1.6.2.2.3, 4.1.6.2.2.3.7, en la porción normativa "Alterar la moral, orden público", y 4.1.6.2.2.4.4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yecapixtla; y **36**, numeral 6.1.3.12.3; **40**, numerales 6.1.7.3.1.1, 6.1.7.3.2.2, en la porción normativa "moral", 6.1.7.3.2.4, 6.1.7.3.4.1, 6.1.7.4.2.2, 6.1.7.4.3.7, en la porción normativa "Alterar el orden" y 6.1.7.3.1.5, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, todos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, prevén cobros por multas derivadas de la comisión de infracciones administrativas consistentes en insultar, expresar frases obscenas e injuriosas, ofender, alterar la tranquilidad y



el orden, faltar al debido respeto a la autoridad, realizar necesidades fisiológicas en la vía pública, producir ruidos excesivos o con el escape del automóvil, así como asumir actitudes que atenten o provoquen un daño contra el orden público, las buenas costumbres y la moral, entre otras, lo cual considera conculca el derecho a la seguridad jurídica y el principio de taxatividad, pues resultan ambiguas e indeterminadas, de forma que queda al arbitrio de la autoridad la determinación de los casos en que se surten los ilícitos.

En esos términos, el accionante divide sus argumentos en cinco temas esenciales, atendiendo a las conductas que pretende sancionar el legislador local en las normas impugnadas, a saber:

1. Por insultos, frases obscenas, ofensas y faltas al respeto a la autoridad o a cualquier miembro de la sociedad;
2. Por la producción de ruidos excesivos;
3. Por alterar el orden, la tranquilidad, las buenas costumbres y la moral;
4. Por realizar necesidad fisiológica en la vía pública; y,
5. Por dormir en la vía pública.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la **acción de inconstitucionalidad 4/2016**, en sesión de veinticinco de mayo de dos mil seis, determinó que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados, cuestión en la que va inmerso el interés colectivo. En esos términos, **la sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo.**

Asimismo, se precisó que **la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal**, toda vez que como parte de la potestad



punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Que esta pena la imponga en un caso el tribunal y en otro la autoridad administrativa, constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas; no obstante, la elección entre pena y sanción administrativa, no es completamente disponible para el legislador en tanto que es susceptible de ser controlable a través de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad, en sede constitucional.

Además, se mencionó que **la acción administrativa alcanza planos cada vez más amplios**, pues la vida social es dinámica, el desarrollo científico y tecnológico revoluciona a pasos agigantados las relaciones sociales, y sin duda exige un acrecentamiento de la actuación estatal, en específico, de la administración pública y la regulación del poder de policía por parte del legislador para encauzar con éxito las relaciones sociales, lo que de hecho conlleva una multiplicación en la creación de nuevas sanciones administrativas.

No obstante, el crecimiento en la utilización del poder de policía, que indudablemente resulta necesario para el dinámico desenvolvimiento de la vida social, puede tornarse arbitrario si no se controla a la luz de la Constitución, por tanto, **es labor de este Alto Tribunal crear una esfera garantista que proteja de manera efectiva los derechos fundamentales.**

En este tenor, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, **en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos**, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque **la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.**³⁷

³⁷ Atendiendo al criterio contenido en la jurisprudencia de título y subtítulo: "NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima



Ahora bien, el **principio de taxatividad** consiste en la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas; asimismo, se entiende como una de las tres formulaciones del **principio de legalidad**, el cual abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley.

Al respecto, este Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 95/2014**,³⁸ ha establecido que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones, cuya precisión en los textos legales es una cuestión de grado; por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas si y sólo si se detecta la **certeza absoluta** de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino más bien lo que se pretende es que el grado de imprecisión sea razonable, es decir, que el precepto sea lo **suficientemente claro** como para reconocer su validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.

En ese sentido, la norma que prevea alguna pena o describa alguna conducta que deba ser sancionada a nivel administrativo resultará inconstitucional por vulnerar el principio de taxatividad, ante su **imprecisión excesiva o irrazonable, en un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica**.

Con base en los razonamientos expuestos, se realizará el análisis de la constitucionalidad de las normas impugnadas, y a diferencia del análisis realizado en considerandos anteriores, se abordará su estudio atendiendo a los temas señalados por la accionante, y teniendo en cuenta la complejidad del estudio que se abordará, a fin de determinar su validez o invalidez, conforme a lo siguiente:

Época, Libro 60, Tomo II, noviembre de dos mil ocho, página 897, con número de registro digital: 2018501).

³⁸ Fallada el siete de julio de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.



1. Por insultos, frases obscenas, ofensas y faltas de respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad.

Las normas impugnadas que sancionen este tipo de supuestos se encuentran íntimamente relacionadas con los derechos a la libertad de expresión y al honor.

El artículo 6o. de la Constitución Federal establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

Este Alto Tribunal al resolver el **amparo directo 28/2010**, en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil once, definió el "derecho al honor" como el concepto que la persona tiene de sí misma o que los demás se han formado de ella, en virtud de su proceder o de la expresión de su calidad ética y social.

Se señaló que, por lo general, existen dos formas de sentir y entender el honor: **(i)** en el **aspecto subjetivo o ético**, el honor se basa en un sentimiento íntimo que se exterioriza por la afirmación que la persona hace de su propia dignidad; **(ii)** en el **aspecto objetivo, externo o social**, como la estimación interpersonal que la persona tiene por sus cualidades morales y profesionales dentro de la comunidad.³⁹

De acuerdo con lo expresado, en el aspecto subjetivo, el honor es lesionado por todo aquello que lastima el sentimiento de la propia dignidad; en tanto que en el aspecto objetivo, el honor es lesionado por todo aquello que afecta a la reputación que la persona merece, de modo que la reputación es el aspecto objetivo del derecho al honor, que bien puede definirse como el derecho a que

³⁹ Lo anterior tiene sustento en la tesis **1a. XX/2011 (10a.)**, de rubro: "DERECHO FUNDAMENTAL AL HONOR. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IV, Tomo 3, enero de dos mil doce, con número de registro digital: 2000083, página 2906).



otros no condicionen negativamente la opinión que los demás hayan de formarse de nosotros.

Además, se razonó que en una democracia constitucional como la mexicana, **la libertad de expresión goza de una posición preferencial frente a los derechos de la personalidad, dentro de los cuales se encuentra el derecho al honor.**⁴⁰

Aunado a ello, se ha establecido que, si bien la Constitución no reconoce un derecho al insulto o a la injuria gratuita, ello tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aún y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.⁴¹

Cabe mencionar que tratándose de funcionarios o empleados públicos, esta Suprema Corte de Justicia ha considerado que se tiene un plus de protección constitucional de la libertad de expresión y derecho a la información frente a los derechos de la personalidad. Ello, derivado de motivos estrictamente ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades y, de ahí, que esta persona deba demostrar un mayor grado de tolerancia.⁴²

Ahora bien, de la lectura de las normas impugnadas en este apartado, se advierte que contienen expresiones como: poner en peligro la integridad moral

⁴⁰ Tesis aislada **1a. CCXVIII/2009**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 286, con número de registro digital: 165761, cuyo rubro es: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU ESPECIAL POSICIÓN FRENTE A LOS DERECHOS DE LA PERSONALIDAD."

⁴¹ Lo anterior tiene apoyo en la tesis **1a. XXIV/2011 (10a.)**, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IV, Tomo 3, enero de dos mil doce, página 2912, con número de registro digital: 2000104).

⁴² Así lo ha sostenido la Primera Sala, al resolver el **amparo directo 6/2009**, en sesión de siete de octubre de dos mil nueve, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández, así como en el **amparo directo en revisión 2044/2008**, en sesión de diecisiete de junio de dos mil nueve, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.



de los habitantes del Municipio; maltratar verbalmente a cualquier persona o afectar su integridad moral; proferir o expresar en cualquier forma frases obscenas, injuriosas o similares; hacer señas o gestos indecoros; ofender y agredir a cualquier miembro de la comunidad, faltar el debido respeto a la autoridad, así como agredir verbalmente a cualquier miembro de la coordinación de seguridad pública.

En esa medida, es evidente que este tipo de normas busca prevenir y, en su caso, sancionar a nivel administrativo, y en concreto, en el ámbito de la justicia cívica, aquellas expresiones que atenten contra el decoro de las personas, incluyendo a la autoridad en general, lo cual corresponde al **aspecto subjetivo o ético** del derecho al honor, esto es, el sentimiento íntimo de la persona que se exterioriza por la afirmación que hace de su propia dignidad.

Sin embargo, lo cierto es que, en el caso concreto de las normas que se estudian, su redacción resulta en un amplio margen de apreciación al Juez Cívico para determinar, de manera discrecional, qué tipo de ofensa, injuria o falta de respeto, encuadraría en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

Lo anterior, lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino que responden a un ámbito estrictamente personal, que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación, de manera que si para alguna persona una expresión pudiera resultarle altamente injuriosa, para otra no representaría afectación alguna.

Por tanto, debe declararse la invalidez de las disposiciones siguientes:

- Artículo 31, numerales **6.1.01.03.02.00.00**, en la porción normativa "**o moral**", y **6.1.01.03.03.00.000**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amazac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:



**Ley de Ingresos del Municipio de Amacuzac, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 31. Las multas de orden administrativo, que en uso de sus facultades imponga la autoridad municipal a los infractores de los ordenamientos jurídicos correspondientes se harán exigibles sin perjuicio de las sanciones que impongan otras autoridades.

"...

"6.1.01.03. Bando de policía y buen gobierno

"Multas a las disposiciones administrativas del bando de policía y buen gobierno.

Concepto	Cuota
...	
6.1.01.03.02.00.00 Poner en peligro la integridad física o moral de los habitantes del Municipio;	5 a 10 UMA
6.1.01.03.03.00.000 Proferir o expresar en cualquier forma frases obscenas, injuriosas o similares; ..."	3 a 5 UMA

• Artículo **48**, numerales **6.1.8.3.2.2** en la porción normativa "**moral**" y **6.1.8.3.2.4**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

**Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

Sección novena
6.1.8. Del Juzgado de Paz y del Juzgado Cívico

"Artículo 48. Los aprovechamientos que causen los particulares del Municipio.

"...

"6.1.8.3 Por sanciones impuestas por el Juez Cívico, con fundamento en el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Atlatlahucan, se cobrarán las tarifas siguientes:



Concepto	Cuota
...	
6.1.8.3.2.2 Poner en peligro la integridad física, moral o patrimonial de los habitantes del Municipio	30 a 60
...	
6.1.8.3.2.4 Proferir o expresar en cualquier forma frases obscenas, injuriosas u ofensivas ..."	5 a 10

• Artículo 33, numerales 6.4.1.1.9, en la porción normativa "o verbal" y 39, numerales 6.4.6.3.2 y 6.4.6.3.3 de la Ley de Ingresos del Municipio de Axochiapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que disponen:

**Ley de Ingresos del Municipio de Axochiapan, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 33. Las multas de orden administrativo, que en uso de sus facultades imponga la autoridad municipal a los infractores de los ordenamientos jurídicos correspondientes se harán exigibles sin perjuicio de las sanciones que impongan otras autoridades.

Concepto	Tarifas
...	
6.4.1.1.9 Agredir física o verbalmente a un miembro de la coordinación de seguridad pública. ..."	5 a 10 UMA

"Artículo 39. Las sanciones por faltas al bando de policía y gobierno en materia de seguridad o competencia del Juzgado Cívico, se impondrán de la siguiente manera:

Concepto	cuota
...	



6.4.6.3.2 Ofender y agredir a cualquier miembro de la comunidad	5 a 20 UMA
6.4.6.3.3 Faltar el debido respeto a la autoridad ..."	5 a 25 UMA

• Artículo **34**, inciso **A**), numeral **1**, en la porción normativa "**o verbal**", de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

**Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 34. Corresponde a los Jueces Cívicos con fundamento en el Bando de Policía y Gobierno Municipal de Cuautla Morelos las infracciones, la seguridad ciudadana y contra la dignidad de la persona.

Concepto	Tarifas
A) Son infracciones contra la dignidad de la persona	
1. Maltratar física o verbalmente a cualquier persona ..."	1 a 10 UMA

• Artículo **64**, numerales **6.1.8.3.2.2**, en la porción normativa "**moral**" y **6.1.8.3.2.4**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

**Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 64. Los aprovechamientos que causen los particulares del Municipio.

"...

Concepto	UMA
...	
6.1.8.3.2.2 Poner en peligro la integridad física, moral o patrimonial de los habitantes del Municipio	100 a 500



...

6.1.8.3.2.4 Proferir o expresar en cualquier forma frases obscenas, injuriosas u ofensivas; ..." 10 a 20

• Artículo 43, numeral 2), inciso E), de la Ley de Ingresos del Municipio de Emiliano Zapata, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

Ley de Ingresos del Municipio de Emiliano Zapata, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019

"Artículo 43. Las faltas administrativas que causen los infractores, por faltas en materia de seguridad pública y por violaciones al bando de policía y gobierno, se cobrará de acuerdo a las tarifas siguientes:

CRI	Concepto	Tarifa
...		
6105002000000	2) Faltas administrativas que atentan contra la moral	
...		
6105002050000	E) Proferir en cualquier forma frases obscenas injuriosas u ofensivas, hacer señas o gestos indecorosos"	5 a 10 UMA

• Artículo 30, fracción II, numeral 9, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jojutla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

Ley de Ingresos del Municipio de Jojutla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019

Artículo 30. El importe de las multas y las sanciones, será el determinado por las autoridades competentes conforme a lo dispuesto en las normas aplicables:

Concepto	UMA
"...	



II. Multas y sanciones en materia de seguridad pública, por faltas administrativas, desacato de prohibiciones e infracciones establecidas en el bando de policía y de gobierno municipal vigente, la Ley de Justicia Cívica del Estado de Morelos por los particulares; calificadas por el Juez Cívico. 100 UMA

También serán aplicables los arrestos previstos en la Ley de Justicia Cívica.

...

9. Proferir o expresar en cualquier forma frases obscenas, injurias u ofensivas. ..." 10 UMA

Cabe mencionar que este artículo ya ha sido analizado en esta resolución por contener una multa fija, en términos del considerando noveno de este estudio.

• Artículo **84**, fracciones **III**, en la porción normativa "**moral**" y **IV**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

**Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 84. Por las infracciones al orden y seguridad pública, se causarán y liquidarán de acuerdo a lo siguiente:

Concepto	Cuota en U.M.A.
...	
III. Poner en peligro la integridad física, moral o patrimonial de los habitantes del Municipio.	15 a 20
IV. Proferir o expresar en cualquier forma, frases obscenas, injuriosas u ofensivas. ..."	6 a 8



• Artículo 39, numerales 6.4.6.3.2 y 6.4.6.3.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temoac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que disponen:

**Ley de Ingresos del Municipio de Temoac, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 39. Las sanciones por faltas al bando de policía y gobierno en materia de seguridad o competencia del Juzgado Cívico, se impondrán de la siguiente manera:

Concepto	Cuota
...	
6.4.6.3.2 Ofender y agredir a cualquier miembro de la comunidad	5 a 20 UMA
...	
6.4.6.3.3 Faltar el debido respeto a la autoridad ..."	5 a 25 UMA

• Artículo 32, inciso g), en la porción normativa "**o verbal**", de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepalcingo, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

**Ley de Ingresos del Municipio de Tepalcingo, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 32. Multas de orden administrativa

"Las multas de orden administrativo, que en uso de sus facultades imponga la autoridad municipal a los infractores de los ordenamientos jurídicos correspondientes se harán exigibles sin perjuicio de las sanciones que impongan otras autoridades.

Clave	Faltas al bando de policía y gobierno	Multa
...		
61020109	g. Agredir física o verbalmente a un miembro de la coordinación de seguridad pública ..."	8 a 10 U. M.A.



• Artículo 36, numerales 4162-1-02-11 en la porción normativa "*moral*", 4162-1-02-13, 4162-1-02-20, en la porción normativa "*o verbal*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetecala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que disponen:

**Ley de Ingresos del Municipio de Tetecala, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 36. Los aprovechamientos que causen los particulares del Municipio.

"Por sanciones impuestas por el Juez de Paz del Municipio de Tetecala, se cobrarán las tarifas siguientes:

"...

"4162-1-02. Por sanciones impuestas por el Juez Cívico del Municipio de Tetecala, se cobrarán las tarifas siguientes:

Concepto	UMA
...	
4162-1-02-11 Poner en peligro la integridad física, moral o patrimonial de los habitantes del Municipio	1 a10
...	
4162-1-02-13 Proferir o expresar en cualquier forma frases obscenas, injuriosas u ofensivas	1 a 10
...	
4162-1-02-20 Maltratar física o verbalmente a cualquier persona ..."	1 a 10

• Artículo 45, fracción II, inciso E), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:



**Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 45. Los aprovechamientos que causen los contribuyentes del Municipio, por faltas e incumplimiento a los reglamentos municipales, se cobrarán de acuerdo a lo siguiente:

Concepto	Costo
Faltas e incumplimiento al bando de policía y buen gobierno	
...	
II. A quien no observe en sus actos el debido respeto a la dignidad humana, a la moralidad pública y a las buenas costumbres.	
...	
E) Proferir en cualquier forma frases obscenas injuriosas u ofensivas, hacer señas o gestos indecorosos ..."	5 a 10 U.M.A.

• Artículo **61**, numeral **4.6.1.8.3.7**, en la porción normativa "**moral**" y **4.6.1.8.3.9**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

**Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 61. Los aprovechamientos que causen los particulares del Municipio.

"...

"4.6.1.8.3 Por sanciones impuestas por el Juez Cívico, con fundamento en el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Yautepec de Zaragoza, se cobrarán las tarifas siguientes:



Concepto	UMA
...	
4.6.1.8.3.7 Poner en peligro la integridad física, moral o patrimonial de los habitantes del Municipio	100 a 500
...	
4.6.1.8.3.9 Proferir o expresar en cualquier forma frases obscenas, injuriosas u ofensivas ..."	10 a 20

• Artículo 51, numeral 4.1.6.2.2.1.1, en la porción normativa "**o verbal**", de la Ley de Ingresos del Municipio de Yecapixtla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

Ley de Ingresos del Municipio de Yecapixtla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019

"Artículo 51. El Ayuntamiento percibirá en general las multas por concepto de infracciones de tránsito y vialidad, así mismo percibirá las multas por faltas administrativas al bando de policía y gobierno de este Municipio y en materia ecológica conforme a lo siguiente:

Concepto	Tarifa
...	
4.1.6.2.2.1.1 Maltratar física o verbalmente a cualquier persona. ..."	1 a 10 U.M.A.

• Artículo 40, numerales 6.1.7.3.2.2, en la porción normativa "**moral**" y 6.1.7.3.2.4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:



**Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 40. Los aprovechamientos que causen los particulares del Municipio.

"...

"6.1.7.3 Por sanciones impuestas por el Juez Cívico, con fundamento en el bando de policía y buen gobierno del Municipio de Zacatepec, se cobrarán las tarifas siguientes:

Concepto	UMA
...	
6.1.7.3.2.2 Poner en peligro la integridad física, moral o patrimonial de los habitantes del Municipio	49 a 50
...	
6.1.7.3.2.4 Proferir o expresar en cualquier forma frases obscenas, injuriosas u ofensivas ..."	49 a 50

2. Por la producción de ruidos excesivos.

Las normas impugnadas que prevén este tipo de supuestos sancionan la producción de ruido generado con el escape de algún vehículo automotor, mediante el uso de radio o estereofonía a volumen excesivo, además de la producción de ruidos o sonidos estridentes aun dentro de un domicilio.

En estos casos, es evidente que las normas impugnadas tienen por objeto procurar que la producción de ruidos en la comunidad no resulte tan molesta que afecte la tranquilidad de los integrantes del Municipio, de donde resulta la utilidad del poder de policía para la ordenación de las relaciones sociales.

Al respecto, se debe mencionar que ha sido interés de la sociedad actual la regulación de sonidos molestos e indeseados, lo cual incluso se ha catalogado como "contaminación acústica o sonora", al representar un problema



ambiental para el ser humano que puede provocar afectaciones a la salud, en la medida en que pueden resultar en peligrosidad inmediata o gradual cuando se transfiere en cantidades suficientes para las personas expuestas.

Ahora, si bien es cierto que el exceso de sonido que altera las condiciones normales del ambiente en una determinada zona, es complejo de medir y cuantificar, en la medida en que no deja residuos, ni tiene un efecto acumulativo en el medio, aunque sí lo tiene en el ser humano.

Así, el ruido produce molestias, distracciones, perturbaciones e, incluso, si la exposición es muy prolongada, puede generar daños irreversibles en el órgano auditivo; sin embargo, su control y reducción constituye un problema tecnológico, por la complejidad temporal, frecuencial y espacial que representa.

Cabe mencionar que el marco jurídico de los problemas de contaminación ambiental relacionados con la salud, se encuentra previsto en el quinto párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se reconoce y garantiza que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

En ese sentido, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente,⁴³ prohíbe la emisión de ruido en cuanto rebasen los límites máximos

⁴³ **Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.**

(Reformado, D.O.F. 13 de diciembre de 1996)

"Artículo 155. Quedan prohibidas las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y la generación de contaminación visual, en cuanto rebasen los límites máximos establecidos en las normas oficiales mexicanas que para ese efecto expida la secretaría, considerando los valores de concentración máxima permisibles para el ser humano de contaminantes en el ambiente que determine la Secretaría de Salud. Las autoridades federales o locales, según su esfera de competencia, adoptarán las medidas para impedir que se transgredan dichos límites y en su caso, aplicarán las sanciones correspondientes.

"En la construcción de obras o instalaciones que generen energía térmica o lumínica, ruido o vibraciones, así como en la operación o funcionamiento de las existentes deberán llevarse a cabo acciones preventivas y correctivas para evitar los efectos nocivos de tales contaminantes en el equilibrio ecológico y el ambiente."

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 13 de diciembre de 1996)

"Artículo 156. Las normas oficiales mexicanas en materias objeto del presente capítulo, establecerán los procedimientos a fin de prevenir y controlar la contaminación por ruido, vibraciones,



establecidos en las normas oficiales mexicanas que, para ese efecto, expida la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, considerando los valores de concentración máxima permisibles para el ser humano de contaminantes en el ambiente, que determine la Secretaría de Salud. En esos términos, se dispone que serán las normas oficiales mexicanas las que establecerán los procedimientos a fin de prevenir y controlar la contaminación por ruido.

Asimismo, se encomienda a la Secretaría de Salud la realización de los análisis, estudios, investigaciones y vigilancia necesarias con el objeto de localizar el origen o procedencia, naturaleza, grado, magnitud y frecuencia de las emisiones para determinar cuándo se producen daños a la salud.

En ese sentido, nuestro país ha buscado regular la contaminación sonora a través de la emisión de diversas normas oficiales mexicanas, en el que se especifican los límites máximos permisibles de ruido emitido en diversas fuentes, así como su método de medición.⁴⁴

energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores, y fijarán los límites de emisión respectivos.

"La Secretaría de Salud realizará los análisis, estudios, investigaciones y vigilancia necesarias con el objeto de localizar el origen o procedencia, naturaleza, grado, magnitud y frecuencia de las emisiones para determinar cuándo se producen daños a la salud.

"La secretaría, en coordinación con organismos públicos o privados, nacionales o internacionales, integrará la información relacionada con este tipo de contaminación, así como de métodos y tecnología de control y tratamiento de la misma."

⁴⁴ Algunos ejemplos de normas oficiales mexicanas que se han ocupado de la emisión de ruido son las siguientes: NOM-079-ECOL-1994. Que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido de los vehículos automotores nuevos en planta y su método de medición; NOM-080-ECOL-1994. Que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido proveniente del escape de los vehículos automotores, motocicletas y triciclos motorizados en circulación, y su método de medición; NOM-081-ECOL-1994. Que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido de las fuentes fijas y su método de medición; NOM-082-ECOL-1994 (16/ENE/95). Que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido de las motocicletas y triciclos motorizados nuevos en planta, y su método de medición. Aclaración 03 de marzo de 1995; así como la NOM-011-STPS-2001. Que establece las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se genere ruido que por sus características, niveles y tiempo de acción, sea capaz de alterar la salud de los trabajadores; los niveles máximos y los tiempos máximos permisibles de exposición por jornada de trabajo, y la implementación de un programa de conservación de la audición.



Derivado de lo expuesto, si bien es cierto que las normas impugnadas buscan sancionar la emisión de ruido sin establecer un parámetro objetivo para que la autoridad determine los niveles de intensidad que considere excesivos, molestos o dañinos, cierto es también que en el ámbito de la justicia cívica ello cumple una función de prevención que deriva en la tranquilidad de los habitantes del Municipio.

Así, si bien la redacción de la norma se encuentra redactada en términos genéricos, es evidente que en su aplicación no debe buscarse sancionar cualquier tipo de ruido, sino sólo aquellos que resulten excesivos y notablemente irritables o molestos y que no encuentren justificación en su producción.

Por tanto, no es factible jurídicamente alegar, como lo hace la accionante, que la aplicación de la norma redundaría en restricciones arbitrarias, afectando incluso los derechos a la libre manifestación y libertad de expresión, pues es evidente que su objetivo es procurar la tranquilidad de las relaciones sociales entre los miembros de la municipalidad.

Cabe mencionar que el artículo **45**, fracción **I**, inciso **E**), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, impugnado en este apartado, sanciona el causar falsas alarmas en lugares o espectáculos públicos, lo cual tiene por objeto evitar causar pánico en situaciones donde se aglomeran masas de personas que puedan desembocar en altercados con consecuencias graves. En esa medida, dicha disposición redundada en favor del orden y la tranquilidad de las personas que acuden a eventos públicos.

Por tanto, debe reconocerse la validez de las disposiciones siguientes:

- Artículo **42**, numeral **12**, inciso **C**), de la Ley de Ingresos del Municipio de Emiliano Zapata, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:



**Ley de Ingresos del Municipio de Emiliano Zapata, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 42. Las multas por violaciones que causen los infractores al Reglamento de Tránsito Municipal o del Estado, se cobrarán de acuerdo a lo que dispone este artículo.

...

CRI	Concepto	Tarifa
-----	----------	--------

...

6103012000000	12) Ruido	
---------------	-----------	--

...

6103012030000	C) Usar equipo de radio o estereofonía a volumen excesivo; ..."	2 a 10 UMA
---------------	---	------------

• Artículo **57**, numeral **6.1.01.011.03.00**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

**Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 57. Las violaciones e infracciones en relación al Reglamento de Tránsito; que tienen el propósito de inhibir y en su caso sancionar la conducta infractora, se causarán y liquidarán de conformidad con lo siguiente:

Concepto	UMA
----------	-----

...

6.1.01.011.03.00 - Usar equipo de radio o estereofonía a volumen excesivo. ..."	1 a 7
---	-------

• Artículo **30**, fracción **XII**, incisos **B)** y **C)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miacatlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:



**Ley de Ingresos del Municipio de Miacatitlán, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 30. Multas en materia de tránsito y vialidad se liquidarán conforme a lo siguiente:

"Multas en materia de tránsito y vialidad

Concepto	UMA
...	
XII. Ruido:	
...	
B) Producirlos con el escape.	1 a 7 UMA
C) Usar equipo de radio o estereofonía y bocinas a volumen excesivo. ..."	1 a 5 UMA

• Artículo **49**, inciso **J**), numerales **2**) y **3**), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocuilco, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

**Ley de Ingresos del Municipio de Ocuilco, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 49. Los aprovechamientos por las multas comprendidas en la presente sección, cuyo monto no establezca rangos máximos ni mínimos de aplicación, constituyen el importe máximo que la autoridad municipal podrá imponer al infractor.

"Las autoridades municipales atenderán, en todos los casos, a la gravedad de la falta cometida, las condiciones socioeconómicas del infractor, la reincidencia y cualquier otro elemento que permita la individualización de la sanción.

"Los aprovechamientos por infracciones al reglamento de tránsito que causen los contribuyentes del Municipio se cobrarán de acuerdo a lo siguiente tabla:



Concepto	Cuota
...	
J) Ruido	
...	
2) Producir con el escape.	DE 5 a 15 UMA
3) Usar equipo de radio o estereofonía a volumen excesivo ..."	DE 5 a 15 UMA

• Artículo **83**, fracción **XII**, incisos **B)** y **C)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

**Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 83. Por multas o infracciones establecidas en el Reglamento de Tránsito Municipal para el Municipio de Temixco, se calcularán con base a lo siguiente:

Concepto	Cuota en U.M.A.
...	
XII. Ruido	
...	
B) Producir con el escape.	2 a 5
C) Usar equipo de radio o estereofonía a volumen excesivo ..."	3 a 5



• Artículo 36, numeral 4162-1-02 24 (sic), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetecala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

**Ley de Ingresos del Municipio de Tetecala, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 36. Los aprovechamientos que causen los particulares del Municipio.

"Por sanciones impuestas por el Juez de paz del Municipio de Tetecala, se cobrarán las tarifas siguientes:

...

4162-1-02. Por sanciones impuestas por el Juez Cívico del Municipio de Tetecala, se cobrarán las tarifas siguientes:

...

4162-1-02 24 Producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o la salud de las personas ..." 1 a 10

• Artículo 31, fracción I, inciso A, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaquiltenango, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

**Ley de Ingresos del Municipio de Tlaquiltenango, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 31. Las faltas administrativas que causen los infractores, por faltas en materia de seguridad pública, se cobrará de acuerdo a las cuotas siguientes:

Concepto	Tarifa
I. Cometidas contra el bienestar colectivo y la seguridad pública	
A. Causar escándalo o participar en ellos ..."	5 a 10 U.M.A.

• Artículo 45, fracción I, incisos D) y E), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:



**Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

Artículo 45. Los aprovechamientos que causen los contribuyentes del Municipio, por faltas e incumplimiento a los reglamentos municipales, se cobrarán de acuerdo a lo siguiente:

Concepto	Costo
Faltas e incumplimiento al bando de policía y buen gobierno	
I. Cometidas contra el bienestar colectivo y la seguridad pública.	
...	
D) Ocasionar molestias al vecindario con ruidos o sonidos estridentes	3 a 5 U.M.A.
E) Causar falsas alarmas en lugares o espectáculos públicos ..."	5 a 15 U.M.A.

• Artículo 61, numeral 4.6.1.8.4.2.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

**Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 61. Los aprovechamientos que causen los particulares del Municipio.

"...

"4.6.1.8.4 Las sanciones impuestas por el Juez Cívico del Municipio de Yautepec de Zaragoza, con fundamento en la ley de cultura cívica se cobrarán las tarifas siguientes:

Concepto	UMA
...	
4.6.1.8.4.2.2 Producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o la salud de las personas ..."	10 a 20



• Artículo 51, numerales 4.1.6.2.1.19.3 y 4.1.6.2.2.2.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yecapixtla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

Ley de Ingresos del Municipio de Yecapixtla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019

"Artículo 51. El Ayuntamiento percibirá en general las multas por concepto de infracciones de tránsito y vialidad, así mismo percibirá las multas por faltas administrativas al bando de policía y gobierno de este Municipio y en materia ecológica conforme a lo siguiente:

Concepto	Cuota
...	
4.1.6.2.1.19.3 Usar equipo de radio o estereofonía a volumen excesivo.	3 a 10 U.M.A.
4.1.6.2.2 Las sanciones impuestas por el Juez Cívico del Municipio de Yecapixtla, con fundamento en la Ley de Cultura Cívica causaran las siguientes tarifas.	

Concepto	Tarifa
...	
4.1.6.2.2.2.3 Producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o la salud de las personas. ..."	5 a 20 U.M.A.

• Artículo 36, numeral 6.1.3.12.3 y 40, numeral 6.1.7.4.2.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:



**Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 36. Los aprovechamientos que causen los particulares por faltas al Reglamento de Tránsito para el Municipio de Zacatepec, se liquidarán conforme a las cuotas siguientes:

Concepto	UMA
...	
6.1.3.12 Ruido	
...	
6.1.3.12.3 Usar equipo de radio o estereofonía a volumen excesivo."	3 a 4
"Artículo 40. Los aprovechamientos que causen los particulares del Municipio.	
...	
6.1.7.4.2.2 Producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o la salud de las personas ..."	18 a 20

3. Por alterar el orden, la paz, la tranquilidad y la salud públicas, así como la moral y las buenas costumbres.

En torno a estos supuestos, este Alto Tribunal ha emitido diversos criterios respecto a los alcances de los conceptos "moral" y "buenas costumbres".

Así, desde la Quinta Época se ha reconocido que, dado el carácter variable de la noción de "buenas costumbres" y de "moral pública", según sea el ambiente o grado de cultura de una comunidad determinada, es necesario dejar a los Jueces el cuidado de determinar cuáles actos pueden ser considerados como impúdicos, obscenos o contrarios al pudor público.

En ese sentido, a falta de un concepto exacto y de reglas fijas en materia de moralidad pública, el Juez tiene la obligación de interpretar lo que el común de



la gente entiende por obsceno u ofensivo al pudor, sin recurrir a procedimientos de comprobación, que sólo son propios para resolver cuestiones puramente técnicas; sin embargo, ello no significa que se atribuya una facultad omnímoda y arbitraria, pues no se debe perder de vista que sus decisiones se han de pronunciar de acuerdo con el principio ya enunciado, de la moralidad media que impera en un momento dado en la sociedad y en relación con las constancias de autos.

Son aplicables al respecto las tesis de rubros: "MORAL PÚBLICA Y BUENAS COSTUMBRES, ULTRAJES A LAS."⁴⁵ (*Semanario Judicial de la Federación*,

⁴⁵ "La facultad de declarar que un hecho es o no delito e imponer las penas consiguientes, es propio y exclusivo de la autoridad judicial, conforme al artículo 21 constitucional, y tal facultad no puede ser restringida o invalidada por el hecho de que una dependencia administrativa haya consentido en la distribución de una revista, de que la naturaleza de esta, pudo sufrir cambios radicales o transformaciones, desde el punto de vista moral, a partir de la fecha del registro hasta la de la comisión del delito de ultrajes a la moral pública o a las buenas costumbres. Por otra parte, la calificación de que una revista sea obscena, cae bajo la apreciación del Juez de los autos, sin que sea necesario que haya una prueba especial y directa, encaminada a establecer ese extremo; pues, siendo obsceno lo contrario al pudor, al recato o al decoro, el Juez está capacitado para determinar si ese es el carácter de la revista distribuida y hecha circular por el acusado, por presumirse, fundamentalmente, que posee el sentimiento medio de moralidad que impera en un momento dado en la sociedad, y tal apreciación no puede violar garantías, a menos que esté en contraposición con los datos procesales. Dado el carácter variable de la noción de buenas costumbres y de moral pública, según sea el ambiente o grado de cultura de una comunidad determinada, es necesario dejar a los Jueces el cuidado de determinar cuáles actos pueden ser considerados como impúdicos, obscenos o contrarios al pudor público. A falta de un concepto exacto y de reglas fijas en materia de moralidad pública, tiene el Juez la obligación de interpretar lo que el común de las gentes entienden por obsceno u ofensivo al pudor, sin recurrir a procedimientos de comprobación, que sólo son propios para resolver cuestiones puramente técnicas. Es el concepto medio moral el que debe servir de norma y guía al Juez, en la decisión de estos problemas jurídicos y no existe en tan delicada cuestión, un medio técnico preciso que lleve a resolver, sin posibilidad de error, lo que legalmente debe conceptuarse como obsceno. Por tanto, no es la opinión de unos peritos, que no los puede haber en esta materia, la que debe servir de sostén a un fallo judicial, ni es la simple interpretación lexicológica, el único medio de que se puede disponer para llegar a una conclusión; debe acudir, a la vez, a la interpretación jurídica de las expresiones usadas por el legislador y a la doctrina, como auxiliares en el ejercicio del arbitrio judicial que la ley otorga a los Jueces y tribunales. En suma, a pesar de que no existe una base o punto de partida invariable para juzgar en un momento dado, doble lo que es moral o inmoral, contrario a las buenas costumbres o afín a ellas, si se cuenta con un procedimiento apropiado para aplicar la ley y satisfacer el propósito que ha presidido la institución de esa clase de delitos. Esto no significa que se atribuya a los Jueces una facultad omnímoda y arbitraria, como toda función judicial, la de aplicar las penas debe sujetarse a determinadas reglas y el juzgador no debe perder de vista que sus decisiones se han de pronunciar de acuerdo



Quinta Época, Tomo LVI, página 133, con número de registro digital: 310389) y "ULTRAJES A LA MORAL, PÚBLICA O A LAS BUENAS COSTUMBRES."⁴⁶ (*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XXXIX, página 2353, con número de registro digital: 313285).

Ahora, al resolver el **amparo directo 23/2013**, en sesión de veintiuno de agosto de dos mil trece, la Primera Sala sostuvo que lo que debe entenderse por "moral" o por "buenas costumbres", no puede identificarse con las normas culturales que prevalecen en una sociedad y época determinadas, sino que debe constreñirse al concepto de moral "pública", entendida como el núcleo de convicciones básicas y fundamentales sobre lo bueno y lo malo en una sociedad.

con el principio ya enunciado, de la moralidad media que impera en un momento dado en la sociedad y en relación con las constancias de autos, pues de otra manera incurriría en violaciones de garantías la sentencia que declara que se comprobó el cuerpo del delito que sanciona el artículo 200 del Código Penal, al haber distribuido, el acusado, una revista cuyos ejemplares contienen grabados y leyendas que, atendiendo a la opinión corriente que en materia de moral priva en nuestro medio, son de la clase de obras que nuestra sociedad rechaza y estima como disolventes de las costumbres y hábitos sociales, si el tema que inspira dichos grabados y leyendas, tiende a exaltar hasta un grado morboso y como tendencia exclusiva de la publicación la convivencia sexual y, en ocasiones, hasta el comercio carnal."

⁴⁶ "Como la ley deja a la estimación subjetiva del juzgador, calificar si un hecho constituye un ultraje a la moral pública o a las buenas costumbres, y no establece bases para fijar esos conceptos, que forman la esencia misma de las transgresiones criminales a que se refieren los artículos 200 de la ley subjetiva penal, y 2o. fracción III, y 32, fracción II, de la Ley de Imprenta, es preciso resolver esa cuestión de acuerdo con las enseñanzas de los tratadistas, de cuya doctrina se llega a la conclusión de que el delito de referencia consiste, en concreto, en el choque del acto incriminado con el sentido moral público, debiendo contrastar el hecho reputado criminoso con el estado moral contemporáneo de la sociedad en que pretende haberse cometido el delito, y aun cuando existe en la actualidad un relajamiento en las costumbres, ya que a diario circulan a la luz pública impresos o dibujos pornográficos, y así en las diversiones públicas se presentan escenas que, por su sentido, que quiere hacerse encubierto, pero que a todas luces es perceptible para toda clase de personas salidas de la pubertad, sugieren en el espectador ideas de actos de la vida íntima, sin que se levanten protestas y las autoridades inspectoras no creen llegado el caso de intervenir, y fundándose en éstos, pudiera objetarse que unos dibujos objetos del delito no causarían ya alarma alguna en el sentido moral público, por la diferente relación en que actualmente se encuentran los dos términos aludidos, acto incriminado y sentido moral social, debe estimarse que ese cambio del nivel moral en las costumbres, es quizá transitorio y que, por otra parte, en situación tan delicada, corresponde a los tribunales aplicar las leyes vigentes a hechos que, todavía dentro del conjunto de las ideas dominantes pueden reputarse inmorales, aun cuando no puedan prestar su autoridad para la conservación de un alto nivel moral social sino en aquellos casos en que su intervención es requerida por la consigna que le hagan las autoridades administrativas, especialmente el Ministerio Público, a quien compete, conforme al artículo 21 de la Constitución Federal, el ejercicio de la acción penal."



De ahí que interpretar el término "moral" o "buenas costumbres" en forma más extensa, o apelando a lo que consideran las mayorías, constituiría una herramienta para hacer nugatorios los derechos fundamentales de las minorías, y resultaría contrario al pluralismo característico de una sociedad democrática. En ese sentido, la moral pública varía ampliamente, por lo que no existe un principio aplicable universalmente.

De lo anterior derivó el criterio contenido en la tesis 1a. L/2014 (10a.),⁴⁷ de título y subtítulo: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN.

⁴⁷ "Si bien es cierto que el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala como límite a la libertad de expresión y el derecho a la información 'el ataque a la moral', y que el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 1830, define ese hecho ilícito como aquel contrario a las leyes de orden público o a las 'buenas costumbres', también lo es que los límites a aquéllos constituyen la excepción a la regla y, como tales, deben interpretarse en forma restrictiva. Así, atendiendo al carácter abstracto e indefinido que tienen los conceptos de 'moral' y 'buenas costumbres', así como a su mutabilidad, porque cambian constantemente desde una perspectiva social y de persona a persona, debe determinarse la medida y el alcance en que éstos pueden constituir restricciones legítimas a la libertad de expresión y el derecho a la información. Entonces, con base en la doctrina desarrollada por este Alto Tribunal, las restricciones a los derechos fundamentales no deben ser arbitrarias, sino que deben perseguir finalidades constitucionalmente válidas, ser necesarias para su consecución y proporcionales, esto es, la persecución de ese objetivo no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de los otros derechos fundamentales. Ahora bien, lo que debe entenderse por 'moral' o por 'buenas costumbres', no puede identificarse con las normas culturales que prevalecen en una sociedad y época determinadas, sino que debe constreñirse al concepto de moral 'pública', entendida como el núcleo de convicciones básicas y fundamentales sobre lo bueno y lo malo en una sociedad. De ahí que interpretar el término 'moral' o 'buenas costumbres' en forma más extensa, o apelando a lo que consideran las mayorías, constituiría una herramienta para hacer nugatorios los derechos fundamentales de las minorías, y resultaría contrario al pluralismo característico de una sociedad democrática. En ese sentido, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha reconocido que la moral pública varía ampliamente, por lo que no existe un principio aplicable universalmente; sin embargo, ha agregado que toda restricción a la libertad de expresión no sólo debe justificarse en la protección de un objetivo legítimo –la moral pública–, sino que también debe acreditarse que la medida sea necesaria para lograr ese objetivo. Asimismo, el Relator de Naciones Unidas para la Libertad de Expresión ha señalado que las restricciones a la libertad de expresión no deben de aplicarse de modo que fomenten el prejuicio y la intolerancia, sino que deben protegerse las opiniones minoritarias, incluso aquellas que incomoden a las mayorías. Por lo tanto, debe distinguirse entre el fomento a la conducta inmoral, que puede ser un motivo legítimo para la aplicación de restricciones, y la expresión de opiniones disidentes o la ruptura de tabúes. En conclusión, la determinación del concepto de 'moral' o 'buenas costumbres', como límite a los derechos a la libertad de expresión y de información, no puede ser exclusivamente valorativa, ni atender a los criterios de un grupo determinado, sino que debe quedar plenamente justificada, sin limitarlos innecesariamente."



FORMA EN QUE LA 'MORAL' O 'LAS BUENAS COSTUMBRES', PUEDEN CONSTITUIR RESTRICCIONES LEGÍTIMAS A DICHOS DERECHOS FUNDAMENTALES." (*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo I, febrero de dos mil catorce, página 672, con número de registro digital: 2005536).

Por otra parte, este Alto Tribunal también ha sostenido que los conceptos jurídicos no escapan a la indeterminación que es propia y natural del lenguaje, cuya abstracción adquiere un sentido preciso cuando se contextualizan en las circunstancias específicas de los casos concretos.

En estos casos, el legislador, por no ser omnisciente y desconocer de antemano todas las combinaciones y circunstancias futuras de aplicación, se ve en la necesidad de emplear conceptos jurídicos indeterminados cuyas condiciones de aplicación no pueden preverse en todo su alcance posible porque la solución de un asunto concreto depende justamente de la apreciación particular de las circunstancias que en él concurran, lo cual no significa que necesariamente la norma se torne insegura o inconstitucional, ni que la autoridad tenga la facultad de dictar arbitrariamente la resolución que corresponda pues, en todo caso, el ejercicio de la función administrativa está sometido al control de las garantías de fundamentación y motivación que presiden el desarrollo no sólo de las facultades regladas sino también de aquellas en que ha de hacerse uso del arbitrio.

Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia **1a./J. 1/2006**,⁴⁸ de rubro: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN

⁴⁸ "Los conceptos jurídicos no escapan a la indeterminación que es propia y natural del lenguaje, cuya abstracción adquiere un sentido preciso cuando se contextualizan en las circunstancias específicas de los casos concretos. En estos casos el legislador, por no ser omnisciente y desconocer de antemano todas las combinaciones y circunstancias futuras de aplicación, se ve en la necesidad de emplear conceptos jurídicos indeterminados cuyas condiciones de aplicación no pueden preverse en todo su alcance posible porque la solución de un asunto concreto depende justamente de la apreciación particular de las circunstancias que en él concurran, lo cual no significa que necesariamente la norma se torne insegura o inconstitucional, ni que la autoridad tenga la facultad de dictar arbitrariamente la resolución que corresponda pues, en todo caso, el ejercicio de la función administrativa está sometido al control de las garantías de fundamentación y motivación que presiden el desarrollo no sólo de las facultades regladas sino también de aquellas en que ha de hacerse uso del arbitrio."



CONCEPTOS INDETERMINADOS." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 357, con número de registro digital: 175902).

Atendiendo a los criterios expuestos, este Tribunal Pleno considera que las normas impugnadas que establecen sanciones por atentar contra la moral y las buenas costumbres, así como la paz, tranquilidad u orden públicos en la jurisdicción municipal, **resultan constitucionales**, en la medida en que para su concreción la autoridad correspondiente deberá fundar y motivar las circunstancias particulares del caso y atendiendo, además, a las condiciones sociales en que se desenvuelven los hechos respectivos, a fin de establecer el motivo de la falta respectiva y su consecuente sanción al infractor, atendiendo a los mandatos exigidos por el artículo 16 constitucional.

Considerar lo contrario dejaría en un vacío abstracto la aplicación de los conceptos referidos en cualquier ámbito del derecho, por lo que debe reconocerse que la percepción transitoria en los cambios del nivel moral y de las costumbres en una sociedad, corresponde identificarlas a los operadores jurídicos al momento de aplicar las leyes vigentes a hechos que, dentro del conjunto de ideas dominantes en una sociedad, los llenan de contenido.

Cabe precisar que algunos de los dispositivos impugnados en este apartado tienden a sancionar acciones que afecten la salud pública en el Municipio, como son el artículo **33**, numerales **6.4.6.3.14** y **6.4.6.3.17**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temoac; así como el diverso **36**, numeral **4162-1-02-07**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetecala, ambos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, los cuales constituyen herramientas para el Juez Cívico que tienen por objeto prevenir y proteger en general la salubridad en el Municipio con motivo del desaseo provocado en las vías públicas, lo cual redundará en favor del bienestar y tranquilidad de la municipalidad.

Por tanto, debe reconocerse la validez de las disposiciones siguientes:

- Artículo **33**, numerales **6.4.1.1.2** y **6.4.1.1.5**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Axochiapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:



**Ley de Ingresos del Municipio de Axochiapan, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

Sección cuarta
6.4. Aprovechamiento de tipo corriente
6.4.1 Multas de orden administrativa

"Artículo 33. Las multas de orden administrativo, que en uso de sus facultades imponga la autoridad municipal a los infractores de los ordenamientos jurídicos correspondientes se harán exigibles sin perjuicio de las sanciones que impongan otras autoridades.

Concepto	Tarifas
6.4.1.1 Faltas al bando de policía y gobierno:	
...	
6.4.1.1.2 Alterar el orden público y atentar contra las buenas costumbres y la moral;	7 a 10 UMA
...	
6.4.1.1.5 Alterar la tranquilidad y el orden en cualquier lugar y circunstancia dentro de la jurisdicción del Municipio; ..."	7 a 10 UMA

• Artículo 34, inciso A), numeral 7, en la porción normativa "**Alterar el orden**", de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

**Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

Artículo 34. Corresponde a los Jueces Cívicos con fundamento en el Bando de Policía y Gobierno Municipal de Cuautla Morelos las infracciones, la seguridad ciudadana y contra la dignidad de la persona.



Concepto	Tarifas
A) Son infracciones contra la dignidad de la persona	
...	
7. Alterar el orden, arrojar líquidos u objetos, prender fuego o provocar altercados en los eventos o espectáculos públicos o en sus entradas o salidas; ..."	21 a 31 UMA

• Artículo **64**, numeral **6.1.8.3.1.1**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019

"Artículo 64. Los aprovechamientos que causen los particulares del Municipio.

"...

"6.1.8.2 Por sanciones impuestas por el Juez Cívico, con fundamento en el bando de policía y buen Gobierno del Municipio de Cuernavaca, se cobrarán las tarifas siguientes:

Concepto	UMA
...	
6.1.8.3.1.1 Alterar el orden público y atentar contra las buenas costumbres y la moral ..."	10 a 25

• Artículo **59**, numeral **6.1.02.001.02.00**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:



**Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 59. Las infracciones cometidas al bando de policía y gobierno, se sancionarán de acuerdo a lo siguiente:

Concepto	UMA
...	
6.1.02.001.02.00 - Alterar con violencia la paz pública. ..."	1 a 10

• Artículo **29**, fracción **II**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miacatlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

**Ley de Ingresos del Municipio de Miacatlán (sic), Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 29. Las multas de orden administrativo, que en uso de sus facultades imponga la autoridad municipal a los infractores de los ordenamientos jurídicos correspondientes se harán exigibles sin perjuicio de las sanciones que impongan otras autoridades.

"Multas de orden administrativo

Concepto	Multa
...	
II. Alterar el orden público y atentar contra las buenas costumbres y la moral. ..."	1 a 10 UMA

• Artículo **84**, fracciones **I** y **VI**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:



**Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 84. Por las infracciones al orden y seguridad pública, se causarán y liquidarán de acuerdo a lo siguiente:

Concepto	Cuota en U.M.A.
I. Alterar la tranquilidad y el orden en cualquier lugar y circunstancias dentro de la jurisdicción del Municipio.	6 a 8
...	
VI. No observar en sus actos el debido respeto de dignidad humana, a la moral pública y a las buenas costumbres. ..."	5 a 10

• Artículo 33, numerales 6.4.1.1.2 y 6.4.1.1.5; y 39, numerales 6.4.6.3.9, 6.4.6.3.14 y 6.4.6.3.17, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temoac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

**Ley de Ingresos del Municipio de Temoac, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 33. Las multas de orden administrativo, que en uso de sus facultades imponga la autoridad municipal a los infractores de los ordenamientos jurídicos correspondientes se harán exigibles sin perjuicio de las sanciones que impongan otras autoridades:

Concepto	Cuota
...	
6.4.1.1.2 Alterar el orden público y atentar contra las buenas costumbres y la moral;	7 a 10 UMA
...	
6.4.1.1.5 Alterar la tranquilidad y el orden en cualquier lugar y circunstancia dentro de la jurisdicción del Municipio; ..."	7 a 10 UMA



"Artículo 39. Las sanciones por faltas al bando de policía y gobierno en materia de seguridad o competencia del Juzgado Cívico, se impondrán de la siguiente manera:

Concepto	Cuota
...	
6.4.6.3.9 Asumir en la vía pública actitudes que atenten contra el orden público y que sean consideradas por la mayoría de la comunidad como obscenas;	5 a 20 UMA
...	
6.4.6.3.14 En general cualquier acción que traiga como consecuencia el desaseo de la vía pública, o ponga en peligro la salud de los habitantes del Municipio	1 a 35 UMA
...	
6.4.6.3.17 En general cualquier acción que traiga como consecuencia el desaseo de la vía pública o ponga en peligro la salud de los habitantes del Municipio ..."	5 a 55 UMA

• Artículo **32**, incisos **b)** y **e)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepalcingo, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

Ley de Ingresos del Municipio de Tepalcingo, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019

"Artículo 32.- Multas de orden administrativa

"Las multas de orden administrativo, que en uso de sus facultades imponga la autoridad municipal a los infractores de los ordenamientos jurídicos correspondientes se harán exigibles sin perjuicio de las sanciones que impongan otras autoridades.

Clave	Faltas al bando de policía y gobierno	Multa
...		
61020102	b. Alterar el orden público y atentar contra las buenas costumbres y la moral	5 A 10 U.M.A.
...		
61020105	e. Alterar la tranquilidad y el orden en cualquier lugar dentro de la jurisdicción del Municipio ..."	8 A 10 U.M.A.



• Artículo **36**, numerales **4162-1-02-04**, **4162-1-02-07** y **4162-1-02-10**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetecala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

**Ley de Ingresos del Municipio de Tetecala, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 36. Los aprovechamientos que causen los particulares del Municipio.

"Por sanciones impuestas por el Juez de Paz del Municipio de Tetecala, se cobrarán las tarifas siguientes:

...

"4162-1-02. Por sanciones impuestas por el Juez Cívico del Municipio de Tetecala, se cobrarán las tarifas siguientes:

Concepto	UMA
...	
4162-1-02-04 Alterar el orden público y atentar contra las buenas costumbres y la moral	1 a 10
...	
4162-1-02-07 Atentar en contra de la salud pública	1 a 10
...	
4162-1-02-10 Alterar la tranquilidad y el orden en cualquier lugar y circunstancia dentro de la jurisdicción del Municipio ..."	1 a 10

• Artículo **31**, fracción **I**, inciso **B**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaquiltenango, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:



**Ley de Ingresos del Municipio de Tlaquiltenango, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 31. Las faltas administrativas que causen los infractores, por faltas en materia de seguridad pública, se cobrará de acuerdo a las cuotas siguientes:

Concepto	Tarifa
I. Cometidas contra el bienestar colectivo y la seguridad pública	
B. Alterar el orden público ..."	5 a 10 U.M.A.

• Artículo 45, fracción I, inciso A), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

**Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 45. Los aprovechamientos que causen los contribuyentes del Municipio, por faltas e incumplimiento a los reglamentos municipales, se cobrarán de acuerdo a lo siguiente:

Concepto	Costo
Faltas e incumplimiento al bando de policía y buen gobierno	
I. Cometidas contra el bienestar colectivo y la seguridad pública.	
A) Alterar el orden público ..."	3 a 6 U.M.A.

• Artículo 61, numeral 4.6.1.8.3.1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yauhtepec de Zaragoza, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que disponen:



**Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 61. Los aprovechamientos que causen los particulares del Municipio.

"...

"4.6.1.8.3 Por sanciones impuestas por el Juez Cívico, con fundamento en el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Yautepec de Zaragoza, se cobrarán las tarifas siguientes:

Concepto	UMA
4.6.1.8.3.1 Alterar el orden público y atentar contra las buenas costumbres y la moral ..."	5 A 10

• Artículo 51, numerales **4.1.6.2.2.3.7**, en la porción normativa "**Alterar la moral, orden público**", y **4.1.6.2.2.4.4**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yecapixtla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que disponen:

**Ley de Ingresos del Municipio de Yecapixtla, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 51. El Ayuntamiento percibirá en general las multas por concepto de infracciones de tránsito y vialidad, así mismo percibirá las multas por faltas administrativas al bando de policía y gobierno de este Municipio y en materia ecológica conforme a lo siguiente:

...

Concepto	Tarifa
..."	
4.1.6.2.2.3.7 Alterar la moral, orden público, arrojar liquido u objeto, prender fuego o provocar altercados en evento, espectáculo o vía pública.	4 a 20 U.M.A.

...

4.1.6.2.2.4.4 No observe en sus actos debido respeto a la dignidad humana, a la moral pública y/o a las buenas costumbres ..."	4 a 50 U.M.A.
--	---------------



• Artículo 40, numerales 6.1.7.3.1.1 y 6.1.7.4.3.7, en la porción normativa "Alterar el orden", de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que disponen:

**Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 40. Los Aprovechamientos que causen los particulares del Municipio.

...

6.1.7.3 Por sanciones impuestas por el Juez Cívico, con fundamento en el bando de policía y buen Gobierno del Municipio de Zacatepec, se cobrarán las tarifas siguientes:

Concepto	UMA
6.1.7.3.1.1 Alterar el orden público y atentar contra las buenas costumbres y la moral	9 a 10
...	
6.1.7.4.3.7 Alterar el orden, arrojar líquido u objeto, prender fuego o provocar altercado en evento o espectáculo público, en su entrada o salida ..."	30 a 35

4. Por realizar necesidad fisiológica en la vía pública.

Las disposiciones impugnadas en este apartado pretenden sancionar a "quien realice necesidad fisiológica en la vía pública".

Al respecto, el concepto de "necesidad fisiológica" comprende todas aquellas actividades que son requeridas para sobrevivir y lograr un equilibrio de las funciones corporales del ser humano, resulta ser tan amplio que se presta a valoraciones subjetivas.

En efecto, dentro de las necesidades humanas a nivel corporal se comprenden el hambre, la sed, el sueño, la actividad física y mental, respirar, alimentarse, asearse, descansar, entre otras cuestiones que resultan fundamentales para la subsistencia del ser humano; por tanto, las normas impugnadas abarcan cualquier conducta que se comprenda dentro de las anteriores.



Ahora, si bien las normas reclamadas emplean el término "necesidad fisiológica" y teniendo en cuenta que su aplicación corresponde al ámbito administrativo sancionador, en concreto, a la materia de justicia cívica, se considera que no es jurídicamente factible sostener una violación al principio de legalidad, toda vez que presumiblemente el legislador local pretendió referirse a la necesidad fisiológica consistente en orinar o evacuar en la vía pública.

En esos términos, corresponderá al Juez Cívico atender al supuesto en concreto para dar contenido al supuesto normativo que se pretende sancionar, pues resulta absurdo concluir que se sancione por cualquier necesidad fisiológica del ser humano. Ello es así, ya que aun en casos en los que alguna persona lleve a cabo su "necesidad fisiológica" en la vía pública, debe resultar ser de una manera tan injustificada que amerite la sanción, teniendo en cuenta que pueden existir casos en los que la autoridad considere no aplicar la disposición (por ejemplo: una persona de la tercera edad que, por sus particulares circunstancias, tenga la necesidad de realizar dicha conducta, o bien, una situación de emergencia).

Por tanto, debe reconocerse la validez de las disposiciones siguientes:

- Artículo 61, numeral 4.6.1.8.3.11, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019

"Artículo 61. Los aprovechamientos que causen los particulares del MUNICIPIO.

"...

"4.6.1.8.3 Por sanciones impuestas por el Juez Cívico, con fundamento en el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Yautepec de Zaragoza, se cobrarán las tarifas siguientes:

Concepto	UMA
...	
4.6.1.8.3.11 quien realice necesidad fisiológica en la vía pública ..."	5 a 10



• Artículo 40, numeral 6.1.7.3.4.1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que dispone:

**Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 40. Los aprovechamientos que causen los particulares del Municipio.

"...

"6.1.7.3 Por sanciones impuestas por el Juez Cívico, con fundamento en el bando de policía y buen Gobierno del Municipio de Zacatepec, se cobrarán las tarifas siguientes:

Concepto	UMA
...	
6.1.7.3.4.1 Quien realice necesidad fisiológica en la vía pública ..."	14 a 15

5. Por dormir en la vía pública.

Atendiendo a la redacción de las normas impugnadas que prevén este supuesto, se pretende sancionar a "quienes se encuentren bajo la influencia de algún estupefaciente, droga o enervante en la vía pública" y en la parte final, se agrega "o se duerman en la misma", derivado de ello se diferencian dos tipos de conductas sancionables, respecto de las cuales, la última cae en el supuesto anterior, atendiendo a que dormir constituye una necesidad fisiológica, aunado a que genera un trato discriminatorio que perjudica a las personas en situación de calle o sin hogar.

Si bien presumiblemente el legislador local pretendió sancionar a aquellas personas que se encuentren bajo la influencia de algún estupefaciente, droga o enervante en la vía pública "y" se duerman en ella, tal situación no es la que expresan las normas impugnadas bajo este supuesto, atendiendo a la conjunción "o" que se utilizó en la redacción final, y aun cuando se considere disyuntivo, genera confusión en la redacción.



Lo anterior es así, pues si bien las normas que prevén este supuesto se encuentran redactadas en términos neutrales, lo cierto es que producen un efecto discriminatorio en perjuicio de las personas carentes de un hogar propio, de donde deriva la necesidad de reconocer la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran.

Al respecto, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha determinado que **la discriminación puede** generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a quienes están en situaciones diferentes; sino que también puede **ocurrir indirectamente cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto.**

Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia **1a./J. 100/2017 (10a.)**, de la Primera Sala, de título, subtítulo, texto y datos de identificación que se transcriben a continuación:

"DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN. Del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano, se desprende que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a quienes están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir indirectamente cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: 1) una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; 2) que afecta negativamente de forma desproporcionada a un grupo social; y 3) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar. De lo anterior se desprende que, a fin de que un alegato de discriminación indirecta pueda ser acogido, es indispensable la existencia de una situación comparable entre los grupos involucrados. Este ejercicio comparativo debe



realizarse en el contexto de cada caso específico, así como acreditarse empíricamente la afectación o desventaja producida en relación con los demás. Por su parte, a fin de liberarse de responsabilidad, el actor acusado de perpetrar el acto discriminatorio debe probar que la norma no tiene sólo una justificación objetiva, sino que persigue un fin necesario." (*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 225, con número de registro digital: 2015597).

De esta forma, en el caso, las normas que sancionan administrativamente por dormir en la vía pública, producen un efecto de discriminación indirecta que afecta negativamente en forma desproporcional a las personas que, por sus condiciones particulares, tienen la necesidad de pernoctar en esas circunstancias.

Aunado a lo anterior, es evidente que la sanción por dormir en la vía pública no encuentra un fundamento objetivo en materia de política pública de los Municipios cuyas leyes de ingresos son materia de análisis, incluso atendiendo a los antecedentes legislativos de las normas no se prevé alguna justificante para sancionar a aquellas personas que, por cualquier circunstancia, tengan la necesidad de pernoctar o trasnochar en esa situación.

En ese sentido, teniendo en cuenta los factores contextuales o estructurales de la discriminación que generan los preceptos combatidos en este apartado, así como a su vaguedad e imprecisión, lleva a la necesidad de declarar su invalidez.

Por tanto, debe declararse la invalidez de las disposiciones siguientes:

- Artículo 48, numeral 6.1.8.3.1.5, en la porción normativa "**o se duerman en la misma**", de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que disponen:



**Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

Sección novena

6.1.8. Del Juzgado de Paz y del Juzgado Cívico

"Artículo 48. Los aprovechamientos que causen los particulares del Municipio.

"...

"6.1.8.3 Por sanciones impuestas por el Juez Cívico, con fundamento en el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Atlatlahucan, se cobrarán las tarifas siguientes:

Concepto	Cuota
...	
6.1.8.3.1.5 Quienes se encuentren bajo la influencia de algún estupefaciente, droga o enervante en la vía pública o se duerman en la misma ..."	10 a 15

• Artículo **64**, numeral **6.1.8.3.1.5**, en la porción normativa "**o se duerman en la misma**", de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que disponen:

**Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 64. Los aprovechamientos que causen los particulares del Municipio.

"...

"6.1.8.2 Por sanciones impuestas por el Juez Cívico, con fundamento en el bando de policía y buen Gobierno del Municipio de Cuernavaca, se cobrarán las tarifas siguientes:

Concepto	UMA
...	
6.1.8.3.1.5 Quienes se encuentren bajo la influencia de algún estupefaciente, droga o enervante en la vía pública o se duerman en la misma ..."	10 a 25



• Artículo 36, numeral 4162-1-02-08, en la porción normativa "o se duerman en la misma", de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetecala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que disponen:

Ley de Ingresos del Municipio de Tetecala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019

"Artículo 36. Los aprovechamientos que causen los particulares del Municipio.

"Por sanciones impuestas por el Juez de Paz del Municipio de Tetecala, se cobrarán las tarifas siguientes:

"...

"4162-1-02. Por sanciones impuestas por el Juez Cívico del Municipio de Tetecala, se cobrarán las tarifas siguientes:

Concepto	UMA
...	
4162-1-02-08 Quienes se encuentren bajo la influencia de algún estupefaciente, droga o enervante en la vía pública o se duerman en la misma ..."	1 a 10

• Artículo 61, numeral 4.6.1.8.3.5, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yauhtepec de Zaragoza, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que disponen:

Ley de Ingresos del Municipio de Yauhtepec de Zaragoza, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019

"Artículo 61. Los aprovechamientos que causen los particulares del Municipio.

"...

"4.6.1.8.3 Por sanciones impuestas por el Juez Cívico, con fundamento en el bando de policía y gobierno del Municipio de Yauhtepec de Zaragoza, se cobrarán las tarifas siguientes:



Concepto	UMA
...	
4.6.1.8.3.5 Quienes se encuentren bajo la influencia de algún estupefaciente, droga o enervante en la vía pública o se duerman en la misma ..."	5 a 20

• Artículo 40, numeral 6.1.7.3.1.5, en la porción normativa "**o se duerman en la misma**", de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que disponen:

**Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 40. Los aprovechamientos que causen los particulares del Municipio.

"...

"6.1.7.3 Por sanciones impuestas por el Juez Cívico, con fundamento en el bando de policía y buen Gobierno del Municipio de Zacatepec, se cobrarán las tarifas siguientes:

Concepto	UMA
...	
6.1.7.3.1.5 Quienes se encuentren bajo la influencia de algún estupefaciente, droga o enervante en la vía pública o se duerman en la misma ..."	14 a 15

DÉCIMO PRIMERO.—El artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, viola los principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica, al omitir establecer la base y tarifa aplicable a los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público. En el quinto concepto de invalidez, el accionante impugna el artículo referido, pues considera que no precisa la base gravable sobre la cual se determinará la



tarifa correspondiente por el derecho de alumbrado público, lo que se traduce en una vulneración al derecho a la seguridad jurídica, así como a los principios de legalidad y proporcionalidad en las contribuciones, reconocidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución General de la República.

Así, considera, en esencia, que la norma impugnada, al no fijar la base imponible, así como la tarifa o tasa del citado derecho, se deja a discrecionalidad de la autoridad municipal extractora su determinación, lo que se traduce en incertidumbre para sus destinatarios.

La disposición impugnada establece lo siguiente:

**Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 22. La prestación de los derechos de alumbrado público (DAP), se causará y liquidarán de conformidad con lo siguiente:

"Se entiende por 'DAP' los derechos fiscales que se pagan con el carácter de contraprestación por el uso y/o aprovechamiento del servicio municipal de iluminación artificial de las vías públicas, ya sea de manera directa o indirecta, por propietarios, tenedores, poseedores de inmuebles o beneficiario directo o indirecto del mismo, derivado de la prestación del servicio municipal de alumbrado público.

"Para efectos de esta ley, se entiende por alumbrado público el servicio de iluminación que se presta de manera artificial en lugares de dominio público, de carácter municipal y de uso general a toda la población de Tlayacapan. con el fin de que prevalezca la seguridad pública, así como el tránsito seguro de las personas y vehículos.

"Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio.

"Referente a la tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público, el Ayuntamiento y/o Municipio de Tlayacapan, contará con el derecho de *vacatio legis*, por un periodo de noventa días naturales, en razón de que pueda celebrar los convenios necesarios con las dependencias correspondientes a efecto de concretar el cobro respectivo.

"En ningún caso la tarifa por este servicio podrá ser mayor al 10% de las cantidades que deban pagar los contribuyentes en forma particular por el consumo de energía eléctrica."



Resultan **fundados** los argumentos que plantea el accionante.

El **principio de legalidad tributaria** contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal,⁴⁹ se ha explicado como la exigencia de que toda contribución sea creada por el Poder Legislativo y que sus elementos esenciales⁵⁰ (sujeto, objeto, base, tasa y época de pago) estén consignados en la ley, de modo tal que el obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.

Lo anterior encuentra su expresión en las jurisprudencias de rubros siguientes: "IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIG-

⁴⁹ **Constitución Federal.**

"**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos: ...

"**IV.** Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

⁵⁰ Los elementos esenciales de toda contribución son: sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago, los cuales pueden explicarse de la manera siguiente:

a) Sujeto: La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

b) Hecho imponible: Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria; es el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo. El hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.

c) Base imponible: La magnitud o valor representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

d) Tasa o tarifa: Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.

e) Época de pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y por tanto debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Al respecto, debe decirse que aun cuando la última parte del primer párrafo del artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, objeto, base, y a la tasa o tarifa, debe entenderse que el término "objeto" se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible y, en particular, a su aspecto objetivo, esto es, la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley.



NADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY.⁵¹ (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 91-96, Primera Parte, página 172, con número de registro digital: 232796) e "IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."⁵² (*Semanario Judicial*

⁵¹ "Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos '... contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes', '...no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, esté establecido por ley; sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida."

⁵² "El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el periodo que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan sólo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificarseles."



de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 91-96, Primera Parte, página 173, con número de registro digital: 232797).

De acuerdo con dichos criterios, el respeto del principio de legalidad tributaria exige que la carga impositiva esté prevista en ley para evitar:

a) Que la fijación del tributo quede al margen de la arbitrariedad de las autoridades exactoras, quienes sólo deberán aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas antes de cada caso concreto;

b) El cobro de contribuciones imprevisibles;

c) El cobro de tributos a título particular; y,

d) Que el particular pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro órgano quien precise los elementos del tributo.

Por consiguiente, **la observancia al principio de legalidad tributaria se traduce en que mediante un acto formal y materialmente legislativo se establezcan todos los elementos para realizar el cálculo de una contribución, fijándolos con la precisión necesaria a fin de que:**

1) Se impida el comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades que directa o indirectamente participen en su recaudación; y

2) Se genere certidumbre al gobernado sobre qué hecho o circunstancia se encuentra gravado; cómo se calculará la base del tributo; qué tasa o tarifa debe aplicarse; cómo, cuándo y dónde se realizará el entero respectivo y, en fin, todo aquello que le permita conocer qué cargas tributarias le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra o pretenda ubicarse, pues es al legislador al que compete dar a conocer los elementos del tributo, y no así a otro órgano.

En concordancia con lo anterior, es pertinente destacar que uno de los elementos esenciales de las contribuciones es la **base gravable**, la cual fue



definida por el Tribunal Pleno en la jurisprudencia **P/J. 72/2006**,⁵³ de rubro: "CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de dos mil seis, página 918, con número de registro digital: 174924).

De dicho criterio se pone de manifiesto que **la base gravable constituye la dimensión o magnitud cuantificable de la capacidad contributiva expresada en el hecho imponible**, esto es, sirve para determinar la capacidad contributiva gravada, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, tasa o cuota.

Aunado a ello, **la base gravable sirve como elemento de identificación de la contribución**, pues en el supuesto de que exista distorsión con el hecho imponible, aquélla podrá revelar el verdadero aspecto objetivo gravado por el legislador y, por ende, cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa.

Al respecto, se debe destacar que, tanto en la doctrina como en la práctica fiscal, se reconocen dos formas de determinar el monto de la obligación tributaria, conforme a las cuales los tributos pueden ser clasificados en dos categorías, a saber, de cuota fija o de cuota variable.

⁵³ "El hecho imponible de las contribuciones, consiste en el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria, dicho elemento reviste un carácter especial entre los componentes que integran la contribución, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además, sirve como elemento de identificación de la naturaleza del tributo, pues en una situación de normalidad, evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece, de ahí que esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, el segundo representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución. En este orden de ideas, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base gravable, normalmente nos llevará a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues ante dicha distorsión, el hecho imponible atiende a un objeto, pero la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, por lo que será el referido elemento el que determine la naturaleza de la contribución."



a) De cuota fija: Son aquellos en los que la ley establece directamente la cantidad a pagar, por lo que no necesitan de elementos cuantificadores para la determinación de la deuda tributaria, de manera que siempre que se actualice el hecho generador del gravamen, el sujeto pasivo debe ingresar la misma cuantía; de ahí que en este supuesto el legislador puede prescindir de la base gravable, o incluso expresarla en términos genéricos.

Las mencionadas contribuciones de cuota fija operan para gravar manifestaciones indirectas de riqueza y, principalmente, la prestación de servicios públicos o el uso y aprovechamiento de un bien del dominio público, como son los derechos, así como cuando se establecen como contraprestación por el beneficio que reporta al contribuyente determinada obra pública (contribuciones especiales o de mejoras), pues el sujeto pasivo debe ingresar la misma cuantía al beneficiarse en igual medida con el hecho generador de la contribución.

b) De cuota variable: En este tipo de impuestos la cantidad a pagar se establece en función de la base imponible, dependiendo de la magnitud en que se pretenda gravar la situación, hecho, acto o actividad denotativa de capacidad contributiva descrita en el hecho imponible, por lo que, en este supuesto, el legislador en ejercicio de su amplia libertad de configuración tributaria, puede utilizar expresiones dinerarias o cualquier otra unidad de medida, según el tipo de contribución de que se trate.

Ahora bien, en el caso, de la lectura del artículo impugnado se advierte que no establece en términos monetarios la base gravable del impuesto a cargo de los sujetos obligados por la norma, sino que faculta al Municipio de Tlayacapan para que, en un periodo de noventa días naturales, lo determine con base en los convenios necesarios que pueda celebrar con las dependencias correspondientes, a efecto de concretar el cobro de los derechos derivados de la prestación del servicio de alumbrado público.

En ese sentido, **lo que hace la norma impugnada es delegar a las autoridades municipales extractoras la determinación de la base gravable, así como la tasa o tarifa aplicable a los derechos de alumbrado público, lo cual**



resulta contrario al principio de legalidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual exige que los tributos se prevean en la ley y, de manera específica, sus elementos esenciales, para que el sujeto obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis **2a. LXII/2013 (10a.)**,⁵⁴ de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de título y subtítulo: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA BASE GRAVABLE DE LAS CONTRIBUCIONES." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 2, agosto de dos mil trece, página 1325, con número de registro digital: 2004260).

Ello es así, en la medida en que los destinatarios de la norma no cuentan con la posibilidad de conocer con certeza la base gravable ni la tarifa respectiva, aunado a que no puede considerarse que el establecimiento de dicho elemento esencial de los derechos por servicio de alumbrado público sea de tan especificidad técnica que ameriten una delegación de facultades, pues debe estimarse que constituye un gravamen de cuota fija que no puede prescindirse de ese elemento cuantificador del tributo.

⁵⁴ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de legalidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que los tributos se prevean en la ley y, de manera específica, sus elementos esenciales, para que el sujeto obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras. En tal sentido, para verificar si determinada prestación pública patrimonial viola el mencionado principio por considerar que su base gravable no está debidamente establecida, debe partirse del análisis de la naturaleza jurídica de la contribución relativa, pues si constituye un gravamen de cuota fija puede prescindirse de ese elemento cuantificador del tributo, sin que ello implique una violación al indicado principio de justicia fiscal, al ser la propia ley la que proporciona la cantidad a pagar, por lo que el gobernado conocerá en todo momento la forma en que debe contribuir al gasto público; en cambio, si se trata de un impuesto de cuota variable, debe verificarse que el mecanismo conforme al cual se mide o valora la capacidad contributiva descrita en el hecho imponible, no dé margen al comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades exactoras, sino que genere certidumbre al causante sobre la forma en que debe cuantificar las cargas tributarias que le corresponden, independientemente de que el diseño normativo pueda infringir algún otro postulado constitucional.



Por tanto, debe declararse la invalidez del artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, por violentar los principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica, al omitir establecer la base y tarifa aplicable a los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público.

DÉCIMO SEGUNDO.—El artículo 20, fracción II, inciso B), en la porción normativa "con límite de hasta de 7 años" de la Ley de Ingresos del Municipio de Jojutla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, transgrede los derechos humanos de identidad y gratuidad por el registro de nacimiento. En su sexto concepto de invalidez, la accionante sostiene en esencia que el citado dispositivo resulta violatorio de los derechos a la identidad, igualdad y gratuidad, consagrados en los artículos 1o. y 4o., párrafo octavo, de la Constitución Federal, al establecer un cobro por el registro extemporáneo de nacimiento.

La norma impugnada textualmente determina lo siguiente:

**Ley de Ingresos del Municipio de Jojutla, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2019**

"Artículo 20. por servicios del registro civil, se causarán conforme a la siguiente tarifa:

"...

Concepto	Cuota
...	
II. Registro de nacimiento	
...	
B) Por año extemporáneo a partir de la fecha de ocurrido el nacimiento, con límite de hasta de 7 años ..."	Gratuito

Es **fundado** lo alegado por el promovente.

Este Tribunal Pleno ha declarado la invalidez de normas similares a la impugnada al resolver diversas **acciones de inconstitucionalidad**, como son:



3/2016,⁵⁵ **7/2016**⁵⁶ y **36/2016**,⁵⁷ en sesión de veintidós de noviembre de dos mil dieciséis; **6/2016**⁵⁸ y **10/2016**,⁵⁹ en sesión de veintiocho de noviembre siguiente; **6/2017**⁶⁰ y **11/2017**,⁶¹ en sesión de catorce de noviembre de dos mil diecisiete; **10/2017**,⁶² en sesión de tres de agosto de dos mil diecisiete; **4/2017**⁶³ y **9/2017**,⁶⁴ en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, y **4/2018**,⁶⁵ en sesión de tres de diciembre de dos mil dieciocho.

En dichos precedentes se dijo que el marco constitucional mexicano brindó una protección más amplia al derecho de identidad, garantizando que se materialice en favor de los ciudadanos sin costo alguno, es decir, sin que la erogación de recursos para costear el trámite signifique un obstáculo al ejercicio de tal derecho. Ello, porque los tratados internacionales en la materia no reconocen el aspecto de gratuidad que sí reconoce la Constitución General, pues se limitan a exigir a los Estados que garanticen a sus ciudadanos el derecho a la identidad y al registro del nacimiento de toda persona.

Además, se resaltó que en el procedimiento legislativo que dio lugar a la reforma constitucional de fecha diecisiete de junio de dos mil catorce, específicamente en el dictamen de la Cámara de Diputados, se observa que uno de los motivos centrales fue la existencia de barreras "de índole legal, geográfica, económica, administrativa o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno de los nacimientos",⁶⁶ es decir, el texto del artículo 4o. constitucional

⁵⁵ Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Unanimidad de 11 votos.

⁵⁶ Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Unanimidad de 11 votos.

⁵⁷ Bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán. Unanimidad de 11 votos.

⁵⁸ Bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Unanimidad de 11 votos.

⁵⁹ Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Unanimidad de 11 votos.

⁶⁰ Bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Unanimidad de 11 votos.

⁶¹ Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Unanimidad de 11 votos.

⁶² Bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. Unanimidad de 11 votos.

⁶³ Bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. Unanimidad de 11 votos.

⁶⁴ Bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Unanimidad de 11 votos.

⁶⁵ Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Unanimidad de 11 votos.

⁶⁶ Del dictamen de la Cámara de Diputados se desprende lo siguiente:

"Además, el informe intitulado "Derecho a la identidad. La cobertura del registro al nacimiento en México en 1999 y 209" elaborado por la UNICEF y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), proporcionó una medición del comportamiento del registro de los nacimientos en nuestro



encuentra su justificación precisamente en una preocupación especial por la afectación a las poblaciones más vulnerables de nuestro país cuando éstas no son registradas.

Cabe mencionar que la adición del octavo párrafo al artículo 4o. de la Constitución Federal,⁶⁷ así como del mandato contenido en el artículo segundo transitorio⁶⁸ del decreto respectivo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil catorce, resguardan el derecho a la identidad, garantizando el registro del nacimiento de manera inmediata y la expedición de la primera acta de forma gratuita; con la correlativa obligación de las Legislaturas de las entidades federativas de exentar del cobro de los derechos correspondientes en sus códigos hacendarios o financieros.

Por otra parte, si bien los tratados internacionales en la materia⁶⁹ no reconocen el aspecto de gratuidad –al sólo exigir a los Estados que garanticen a toda persona el derecho a la identidad y al registro del nacimiento–, la Constitución Federal otorga una protección más amplia, garantizando el registro y expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento sin costo alguno.

país para conocer el grado de cobertura a nivel nacional, estatal y municipal. **En el aludido documento, se establece que cuando no existen registros de nacimiento se afecta a la niñez que pertenecen a la población más pobre y marginada: indígenas, migrantes, o bien que habitan en zonas rurales, remotas o fronterizas. Además, señala que las razones para no efectuar el registro de un nacimiento son complejas y multifactoriales ya que existen barreras de índole legal, geográfica, económica, administrativa y/o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno de nacimientos. Dentro de las barreras económicas, se encuentran los costos relacionados al registro y emisión del acta de nacimiento, lo cual constituye una limitante para las poblaciones más pobres y marginadas.**

⁶⁷ Constitución Federal.

"Artículo 4o. ...

"Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento. ..."

⁶⁸ Constitución Federal.

"Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispondrán de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento."

⁶⁹ En específico, los artículos 24, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 29 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.



Además, que el Texto Constitucional es expreso y categórico respecto de dicha obligación, sin posibilidad de establecer excepciones, en la medida en que la Constitución no establece límite o restricción alguna para la titularidad, goce o ejercicio de tal derecho; a la par de que el Estado Mexicano tiene la obligación de garantizarlo en los términos ordenados por el Constituyente Permanente.

En este sentido, este Pleno ha determinado que no se puede condicionar la gratuidad de la inscripción en el Registro Civil ni la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento a plazo alguno, por lo que estos derechos pueden ser ejercidos en cualquier momento, independientemente de la edad de la persona; y concluyó que el cobro de derechos por registro extemporáneo ha quedado proscrito en México y ninguna ley estatal puede fijar plazos que permitan su cobro.

A la luz de estos razonamientos, **el artículo impugnado resulta inconstitucional**, pues violenta el derecho a la identidad, al prever el pago de derechos por registro extemporáneo de nacimiento.

De este modo, es evidente que existe una contradicción entre el marco constitucional, que no sujeta la garantía de gratuidad a criterios de temporalidad, y el cobro de derechos por registro extemporáneo de nacimiento, previsto por la legislación local.

La conclusión anterior se robustece con lo dispuesto por el artículo 120 de la Constitución del Estado de Morelos,⁷⁰ que también manda la gratuidad del registro de nacimiento sin distinciones.

⁷⁰ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.**

(Reformado Primer Párrafo, P.O. 4 de julio de 2016)

"Artículo 120. El matrimonio es la unión voluntaria de dos personas, con igualdad de derechos y obligaciones, con el propósito de desarrollar una comunidad de vida y ayudarse mutuamente. La celebración, registro y certificación de los hechos y actos constitutivos, modificativos o extintivos del estado civil de las personas, son de exclusiva competencia del Registro Civil en los términos que establezcan las leyes de la materia y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

(Reformado, P.O. 29 de marzo de 2017)

"El Estado garantizará el derecho a la identidad de las personas, con el registro inmediato a su nacimiento sin costo alguno. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento."



Cabe agregar que la violación al derecho a la identidad por el cobro del registro extemporáneo, puede implicar que la persona no cuente con constancia legal de su existencia, dificultando el pleno ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.⁷¹

Como se ha dicho en los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia, **el respeto del derecho a la identidad condiciona el ejercicio de otros derechos como el de la nacionalidad y la ciudadanía,**⁷² o en los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el derecho a la identidad entraña una importancia especial durante la niñez, pues es esencial para el desarrollo personal,⁷³ o como ha precisado el Comité de los Derechos del Niño,⁷⁴ el registro del nacimiento repercute en el goce de sus derechos a la atención, educación y bienestar social básicos. De esta manera, mediante la declaratoria de invalidez de la porción normativa "**con límite de hasta de 7 años**" que se prevé en el precepto impugnado por la Comisión accionante, se garantiza el ejercicio de otros derechos civiles, políticos y sociales que están condicionados por el respeto del derecho a la identidad.

Sin que sea óbice lo manifestado por el Poder Legislativo Local, en el sentido de que la norma impugnada se ajustó constitucional y legalmente al procedimiento de creación de leyes y que se encuentra facultado para establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos del Estado y de los Municipios; pues, por un lado, la violación planteada no se relaciona con vicios en el procedimiento legislativo y, por otro, el ejercicio de sus atribuciones para emitir las normas que regulan la hacienda estatal debe ajustarse al marco constitucional, el cual, en el caso, le impone expresamente la obligación de prever la exención referida.

⁷¹ Resoluciones AG/RES. 2286 (XXXVII-O/07), 2362 (XXXVIII-O/08), 2602 (XL-O/10).

⁷² Acciones de inconstitucionalidad **3/2016**, **7/2016** y **36/2016**, resueltas el veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, **6/2016** y **10/2016**, resueltas el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

⁷³ *Caso Contreras y otros Vs. El Salvador*, Sentencia de 31 de agosto de 2011, Fondo, reparaciones y costas, párrafo 113.

⁷⁴ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 7, Realización de los derechos del niño en la primera infancia, 40 periodo de sesiones (2006), U.N. Doc. CRC/C/GC/7/Rev.1 (2006), párrafo 25.



Por tanto, debe declararse la invalidez del artículo 20, fracción II, inciso B), en la porción normativa "**con límite de hasta de 7 años**" de la Ley de Ingresos del Municipio de Jojutla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

Finalmente, dada la conclusión obtenida sobre la invalidez de las normas impugnadas resulta innecesario el análisis del resto de los conceptos de invalidez que se adviertan de las argumentaciones formuladas por las promoventes, de conformidad con el criterio del Tribunal Pleno contenido en la jurisprudencia **P./J. 42/2013 (10a.)**,⁷⁵ de título, subtítulo y datos de identificación siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. RESULTA INNECESARIO PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS EN LA DEMANDA CUANDO SE ADVIERTE UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PROVOCA LA NULIDAD TOTAL DEL ACTO LEGISLATIVO IMPUGNADO." (*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 2, Tomo I, enero de dos mil catorce, página 356, con número de registro digital: 2005220).

DÉCIMO TERCERO.—**Efectos.** En razón de lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la ley reglamentaria⁷⁶ de la materia, y en términos

⁷⁵ En términos de lo previsto en el artículo 71, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dictar sentencia en una acción de inconstitucionalidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe suplir los conceptos de invalidez planteados en la demanda y fundar su declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, sea invocado o no en el escrito inicial. En congruencia con lo anterior, si del análisis del marco constitucional que rige la materia en la que incide el acto legislativo impugnado se advierte un vicio de inconstitucionalidad que implica la nulidad total de éste, la Suprema Corte debe emitir la declaración de invalidez fundada en el precepto constitucional correspondiente, incluso ante la ausencia de un concepto de invalidez específico, puesto que ese efecto de invalidación hace innecesario pronunciarse sobre los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

⁷⁶ **Ley reglamentaria de la materia**

"**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ..."

"**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ..."

"**IV.** Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare



de lo dispuesto en este fallo, **las declaraciones de invalidez surtirán sus efectos** a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Morelos y **se vincula a dicho órgano legislativo** para que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad de las normas declaradas inválidas en este fallo en el próximo año fiscal.

Asimismo, **deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados**, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.⁷⁷

Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad **47/2019**.

SEGUNDO.—Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad **49/2019**.

TERCERO.—Se desestima en la acción de inconstitucionalidad **49/2019** respecto de los artículos **31**, numeral **6.1.01.04**, apartado **D**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacuzac, **41**, numeral **6.1.1.6**, **42**, numeral **6.1.2.1.3**, **43**, numeral **6.1.3.14**, y **46**, numeral **6.1.6.13.2**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, **57**, numeral **6.1.1.5**, **58**, numerales **6.1.2.1.3**, **6.1.2.6** y **6.1.2.7**, **59**, numeral **6.1.2.14**, **61** —excepto los numerales del 6.1.5.3.1 al 6.1.5.4.4, 6.1.5.4.9, 6.1.5.6.2, 6.1.5.6.3, 6.1.5.9.8, del 6.1.5.9.11 al 6.1.5.9.14, 6.1.5.12.4 y 6.1.5.12.5,

la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"V. Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen."

"**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

⁷⁷ Los mismos efectos se dieron a la declaratoria de invalidez en el precedente acción de inconstitucionalidad **7/2016**.



6.1.5.13.1 y 6.1.5.13.2, 6.1.5.15.1, del 6.1.5.16.1 al 6.1.5.16.4, 6.1.5.17.2, 6.1.5.17.4, del 6.1.5.18.1 al 6.1.5.18.5, 6.1.5.19.8, 6.1.5.19.9, 6.1.5.19.13, 6.1.5.19.14, 6.1.5.19.16, 6.1.5.20.2, 6.1.5.20.4, 6.1.5.20.5, 6.1.5.20.7, 6.1.5.22.11, 6.1.5.23.9, 6.1.5.23.10, del 6.1.5.24.5 al 6.1.5.24.7, 6.1.5.26.1, 6.1.5.26.9, 6.1.5.26.12, 6.1.5.26.13, 6.1.5.26.15 y del 6.1.5.26.21 al 6.1.5.26.49–, **62**, numeral **6.1.6.1.1**, **64**, numerales **6.1.8.1.1**, **6.1.8.1.2.1**, **6.1.8.1.2.2**, **6.1.8.2.1.1**, **6.1.8.2.1.2** y **6.1.8.4** (sic) –excepto el 6.1.8.5.1–, **65** y **66**, numeral **6.1.10.5**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, **44**, **48** –excepto su fracción V, numeral 3), inciso T)– y **50** de la Ley de Ingresos del Municipio de Emiliano Zapata, **27**, **29** y **30** de la Ley de Ingresos del Municipio de Huitzilac, **30**– salvo sus fracciones II, numeral 9, y III–, **31**, **32**, **33**, **34**, **35** y **37** de la Ley de Ingresos del Municipio de Jojutla y **20**, numerales del **4.3.10.1.1.6.1** al **4.3.10.1.1.6.8**, así como **4.3.10.1.1.7.1** y **4.3.10.1.1.7.2**, y **40**, numeral **6.4.7.1.1**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temoac, todas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve.

CUARTO.—Se reconoce la validez de los artículos **33**, numerales **6.4.1.1.2** y **6.4.1.1.5**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Axochiapan, **33**, **34**, inciso **A**), numeral **7**, en su porción normativa "Alterar el orden", de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, **60**, numerales **6.1.4.1** –excepto el 6.1.4.1.8–, **6.1.4.2**, **6.1.4.3** – **6.1.4.3.3** y **6.1.4.3.5**–, **6.1.4.4**, **6.1.4.5**, **6.1.4.6**, **6.1.4.7**, **6.1.4.8** – excepto el 6.1.4.8.37–, **6.1.4.9**, **6.1.4.10**, **6.1.4.11**, **6.1.4.12**, **6.1.4.13**, **6.1.4.14**, **6.1.4.15**, **6.1.4.16** y **6.1.4.17**, **64**, numeral **6.1.8.3.1.1**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, **42**, numerales **10**), inciso **D2**), y **12**), inciso **C**), de la Ley de Ingresos del Municipio de Emiliano Zapata, **28** de la Ley de Ingresos del Municipio de Huitzilac, **57**, numeral **6.1.01.011.03.00**, y **59**, numeral **6.1.02.001.02.00**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, **30**, fracción **III**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jojutla, **29**, fracción **II**, y **30**, fracción **XII**, incisos **B**) y **C**), de la Ley de Ingresos del Municipio de Miacatlán, **49**, inciso **J**), numerales **2**) y **3**), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocuilco, **83**, fracción **XII**, incisos **B**) y **C**), y **84**, fracciones **I** y **VI**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, **33**, numerales **6.4.1.1.2** y **6.4.1.1.5**, y **39**, numerales **6.4.6.3.9**, **6.4.6.3.14** y **6.4.6.3.17**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temoac, **31**, fracciones **I**, incisos **A**), **B**) y **C**), **IV**, incisos **A**), **B**), **C**), **F**), **G**) y **H**), **V**, inciso **A**), **VI**, incisos **B**), **C**), **D**), **E**), **F**), **G**) y **H**), y **VIII**, incisos **A**), **V**) y **W**), y **32**, incisos **b**) y **e**), de la Ley de Ingresos del



Municipio de Tepalcingo, **36**, numerales **4162-1-02-04**, **4162-1-02-07**, **4162-1-02-10** y **4162-1-02 24** (sic), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetecala, **30**, fracción **VIII**, incisos **V**) y **W**), y **31**, fracción **I**, incisos **A** y **B**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaquiltenango, **45**, fracción **I**, incisos **A**), **D**) y **E**), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, **61**, numerales **4.6.1.8.3.1**, **4.6.1.8.3.11** y **4.6.1.8.4.2.2**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza, **51**, numerales **4.1.6.2.1.19.3**, **4.1.6.2.2.2.3**, **4.1.6.2.2.3.7**, en su porción normativa "Alterar la moral, orden público", y **4.1.6.2.2.4.4**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yecapixtla y **36**, numeral **6.1.3.12.3**, y **40**, numerales **6.1.7.3.1.1**, **6.1.7.3.4.1**, **6.1.7.4.2.2** y **6.1.7.4.3.7**, en su porción normativa "Alterar el orden", de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, todas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, en términos de los considerandos noveno y décimo de esta sentencia.

QUINTO.—Se declara la invalidez de los artículos **8**, **27**, numeral **4.3.17.02.01.03.000**, y **31**, numerales **6.1.01.03.02.00.00**, en su porción normativa "o moral", y **6.1.01.03.03.00.000**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacuzac, **8**, **11**, numerales **4.3.2.5.1.1**, **4.3.2.5.1.2** y **4.3.2.5.1.3**, **13**, numeral **4.3.4.1.1**, **48**, numerales **6.1.8.3.1.5**, en su porción normativa "o se duerman en la misma", **6.1.8.3.2.2**, en su porción normativa "moral", y **6.1.8.3.2.4**, y **78** de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahuacan, **8**, **22**, numerales **4.3.12.1**, **4.3.12.2.1.1**, **4.3.12.2.1.2** y **4.3.12.2.1.3**, **33**, numeral **6.4.1.1.9**, en su porción normativa "o verbal", y **39**, numerales **6.4.6.3.2** y **6.4.6.3.3**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Axochiapan, **6** y **34**, inciso **A**), numeral **1**, en su porción normativa "o verbal", de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, **8** y **13**, numeral **4.3.4.2.1.3**, y **64**, numerales **6.1.8.3.1.5**, en su porción normativa "o se duerman en la misma", **6.1.8.3.2.2**, en su porción normativa "moral", y **6.1.8.3.2.4**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, **9** y **43**, numeral **2**), inciso **E**), de la Ley de Ingresos del Municipio de Emiliano Zapata, **8** y **19**, numerales **4.3.9.4.2.2** y **4.3.9.4.2.3**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huitzilac, **22**, **36**, numerales **4.3.04.002.01.01**, **4.3.04.002.01.02**, **4.3.04.002.02.01**, **4.3.04.002.02.02** y **4.3.04.002.02.03**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, **8** y **20**, fracción **II**, inciso **B**), en su porción normativa "con límite de hasta de 7 años", y **30**, fracción **II**, numeral **9**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jojutla, **5**, numeral **1.8.1** y **13**, fracción **II**, inciso **A**), numerales **1**, **2** y **3**, de la Ley de Ingresos



del Municipio de Miacatlán, **20** y **26**, fracción **II**, incisos **A), B), C)** y **D)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocuituco, **16** de la Ley de Ingresos del Municipio de Puente de Ixtla, **20**, **46**, fracción **III**, y **84**, fracciones **III**, en su porción normativa "moral", y **IV**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, **8**, **22**, numerales **4.3.12.1**, **4.3.12.2.1.1**, **4.3.12.2.1.2**, **4.3.12.2.1.3** y **4.3.12.2.3**, y **39**, numerales **6.4.6.3.2** y **6.4.6.3.3**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temoac, **32**, inciso **G)**, en su porción normativa "o verbal", de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepalcingo, **8** y **36**, numerales **4162-1-02-08**, en su porción normativa "o se duerman en la misma", **4162-1-02-11**, en su porción normativa "moral", **4162-1-02-13** y **4162-1-02-20**, en su porción normativa "o verbal", de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetecala, **9** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaquiltenango, **14**, **22** y **45**, fracción **II**, inciso **E)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, **15**, **20**, numerales **4.4.3.4.1.1.1**, **4.4.3.4.1.1.2**, **4.4.3.4.1.1.3** y **4.4.3.4.1.1.7**, y **61**, numerales **4.6.1.8.3.5**, en su porción normativa "o se duerman en la misma", **4.6.1.8.3.7**, en su porción normativa "moral", y **4.6.1.8.3.9**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza, **14**, **37**, numeral **4.1.4.3.14.2**, y **51**, numeral **4.1.6.2.2.1.1**, en su porción normativa "o verbal", de la Ley de Ingresos del Municipio de Yecapixtla y **8**, **11**, numeral **4.3.2.5.1.2**, y **40**, numerales **6.1.7.3.1.5**, en su porción normativa "o se duerman en la misma", **6.1.7.3.2.2**, en su porción normativa "moral", y **6.1.7.3.2.4**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, todas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, de acuerdo con lo establecido en los considerandos sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo, décimo primero y décimo segundo de esta decisión.

SEXTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando décimo tercero de esta ejecutoria.

SÉPTIMO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.



Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con los puntos resolutivos primero y segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la procedencia y al catálogo de temas que serán analizados en la presente resolución.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo salvo el artículo 30, numerales 6.1.3.1.3., 6.1.3.1.23 y 6.1.3.1.24, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huitzilac, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, denominado "Las normas impugnadas establecen diversas multas fijas, en violación a los principios de seguridad jurídica y proporcionalidad tributaria", consistente en declarar la invalidez de los artículos 31, numeral 6.1.01.04, apartado D, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacuzac, 41, numeral 6.1.1.6, 42, numeral 6.1.2.1.3, 43, numeral 6.1.3.14, y 46, numeral 6.1.6.13.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, 57, numeral 6.1.1.5, 58, numerales 6.1.2.1.3, 6.1.2.6 y 6.1.2.7, 59, numeral 6.1.2.14, 61 –excepto los numerales del 6.1.5.3.1 al 6.1.5.4.4, 6.1.5.4.9, 6.1.5.6.2, 6.1.5.6.3, 6.1.5.9.8, del 6.1.5.9.11 al 6.1.5.9.14, 6.1.5.12.4 y 6.1.5.12.5, 6.1.5.13.1 y 6.1.5.13.2, 6.1.5.15.1, del 6.1.5.16.1 al 6.1.5.16.4, 6.1.5.17.2, 6.1.5.17.4, del 6.1.5.18.1 al 6.1.5.18.5, 6.1.5.19.8, 6.1.5.19.9, 6.1.5.19.13, 6.1.5.19.14, 6.1.5.19.16, 6.1.5.20.2, 6.1.5.20.4, 6.1.5.20.5, 6.1.5.20.7, 6.1.5.22.11, 6.1.5.23.9, 6.1.5.23.10, del 6.1.5.24.5 al 6.1.5.24.7, 6.1.5.26.1, 6.1.5.26.9, 6.1.5.26.12, 6.1.5.26.13, 6.1.5.26.15 y del 6.1.5.26.21 al 6.1.5.26.49–, 62, numeral 6.1.6.1.1, 64, numerales 6.1.8.1.1, 6.1.8.1.2.1, 6.1.8.1.2.2, 6.1.8.2.1.1, 6.1.8.2.1.2 y 6.1.8.4 (sic) –excepto el 6.1.8.5.1–, 65 y 66, numeral 6.1.10.5, de la Ley de Ingresos del



Municipio de Cuernavaca, 44, 48 –excepto su fracción V, numeral 3), inciso T)– y 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Emiliano Zapata, 27, 29 y 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huitzilac, 30 –salvo sus fracciones II, numeral 9, y III–, 31, 32, 33, 34, 35 y 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jojutla y 20, numerales del 4.3.10.1.1.6.1 al 4.3.10.1.1.6.8, así como 4.3.10.1.1.7.1 y 4.3.10.1.1.7.2, y 40, numeral 6.4.7.1.1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temoac, todas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los artículos referidos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, denominado "Las normas impugnadas establecen la regulación indeterminada de distintas conductas sancionables en el ámbito administrativo, en violación al principio de taxatividad", en su parte 3, denominada "Por alterar el orden, la paz, la tranquilidad y la salud públicas, así como la moral y las buenas costumbres", consistente en reconocer la validez de los artículos 33, numerales 6.4.1.1.2 y 6.4.1.1.5, de la Ley de Ingresos del Municipio de Axochiapan, 34, inciso A), numeral 7, en su porción normativa "Alterar el orden", de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, 64, numeral 6.1.8.3.1.1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, 59, numeral 6.1.02.001.02.00, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, 29, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miacatlán, 84, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, 33, numerales 6.4.1.1.2 y 6.4.1.1.5, y 39, numerales 6.4.6.3.9, 6.4.6.3.14 y 6.4.6.3.17, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temoac, 32, incisos b) y e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepalcingo, 36,



numerales 4162-1-02-04, 4162-1-02-07 y 4162-1-02-10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetecala, 31, fracción I, inciso B), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaquiltenango, 45, fracción I, inciso A), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, 61, numeral 4.6.1.8.3.1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza, 51, numerales 4.1.6.2.2.3.7, en su porción normativa "Alterar la moral, orden público", y 4.1.6.2.2.4.4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yecapixtla y 40, numerales 6.1.7.3.1.1 y 6.1.7.4.3.7, en su porción normativa "Alterar el orden", de la Ley de Ingresos del Municipio de Zaca-tepec, todas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, denominado "Las normas impugnadas establecen diversas multas fijas, en violación a los principios de seguridad jurídica y proporcionalidad tributaria", consistente en reconocer la validez de los artículos 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, 60, numerales 6.1.4.1 –excepto el 6.1.4.1.8–, 6.1.4.2, 6.1.4.3 –6.1.4.3.3 y 6.1.4.3.5–, 6.1.4.4, 6.1.4.5, 6.1.4.6, 6.1.4.7, 6.1.4.8 –excepto el 6.1.4.8.37–, 6.1.4.9, 6.1.4.10, 6.1.4.11, 6.1.4.12, 6.1.4.13, 6.1.4.14, 6.1.4.15, 6.1.4.16 y 6.1.4.17, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, 42, numeral 10), inciso D2), de la Ley de Ingresos del Municipio de Emiliano Zapata, 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huitzilac, 30, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jojutla, 31, fracciones I, incisos A), B) y C), IV, incisos A), B), C), F), G) y H), V, inciso A), VI, incisos B), C), D), E), F), G) y H), y VIII, incisos A), V) y W), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepalcingo y 30, fracción VIII, incisos V) y W), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaquiltenango, todas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve. Los Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebollo y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebollo, Piña Hernández,



Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, denominado "Las normas impugnadas establecen la regulación indeterminada de distintas conductas sancionables en el ámbito administrativo, en violación al principio de taxatividad", de su parte 2, denominada "Por la producción de ruidos excesivos", consistente en reconocer la validez de los artículos 42, numeral 12), inciso C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Emiliano Zapata, 57, numeral 6.1.01.011.03.00, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, 30, fracción XII, incisos B) y C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Miacatlán, 49, inciso J), numerales 2) y 3), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocuituco, 83, fracción XII, incisos B) y C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, 36, numeral 4162-1-02 24 (sic), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetecala, 31, fracción I, inciso A, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaquiltenango, 45, fracción I, inciso D), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, 61, numeral 4.6.1.8.4.2.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza, 51, numerales 4.1.6.2.1.19.3 y 4.1.6.2.2.2.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yecapixtla y 36, numeral 6.1.3.12.3, y 40, numeral 6.1.7.4.2.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, todas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve. El Ministro Aguilar Morales votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, denominado "Las normas impugnadas establecen la regulación indeterminada de distintas conductas sancionables en el ámbito administrativo, en violación al principio de taxatividad", de su parte 2, denominada "Por la producción de ruidos excesivos", consistente en reconocer la validez del artículo 45, fracción I, inciso E), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando



décimo, denominado "Las normas impugnadas establecen la regulación indeterminada de distintas conductas sancionables en el ámbito administrativo, en violación al principio de taxatividad", en su parte 4, denominada "Por realizar necesidad fisiológica en la vía pública", consistente en reconocer la validez de los artículos 61, numeral 4.6.1.8.3.11, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza y 40, numeral 6.1.7.3.4.1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, ambas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos séptimo, denominado "Las normas impugnadas establecen un impuesto adicional en relación con diversas contribuciones y derechos municipales, en violación a los principios de seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad tributaria", décimo, denominado "Las normas impugnadas establecen la regulación indeterminada de distintas conductas sancionables en el ámbito administrativo, en violación al principio de taxatividad", en sus partes 1, denominada "Por insultos, frases obscenas, ofensas y faltas el respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad", y 5, denominada "Por dormir en la vía pública", y décimo segundo, denominado "El artículo 20, fracción II, inciso B), en la porción normativa "con límite de hasta 7 años" de la Ley de Ingresos del Municipio de Jojutla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, transgrede los derechos humanos de identidad y gratuidad por el registro de nacimiento", consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 8 y 31, numerales 6.1.01.03.02.00.00, en su porción normativa "o moral", y 6.1.01.03.03.00.000, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacuzac, 8 y 48, numerales 6.1.8.3.1.5, en su porción normativa "o se duerman en la misma", 6.1.8.3.2.2, en su porción normativa "moral", y 6.1.8.3.2.4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, 8 y 33, numeral 6.4.1.1.9, en su porción normativa "o verbal", y 39, numerales 6.4.6.3.2 y 6.4.6.3.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Axochiapan, 6 y 34, inciso A), numeral 1, en su porción norma-



tiva "o verbal", de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, 8 y 64, numerales 6.1.8.3.1.5, en su porción normativa "o se duerman en la misma", 6.1.8.3.2.2, en su porción normativa "moral", y 6.1.8.3.2.4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, 9 y 43, numeral 2), inciso E), de la Ley de Ingresos del Municipio de Emiliano Zapata, 8 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huitzilac, 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, 8, 20, fracción II, inciso B), en su porción normativa "con límite de hasta de 7 años", y 30, fracción II, numeral 9, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jojutla, 5, numeral 1.8.1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miacatlán, 20 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocuilco, 16 de la Ley de Ingresos del Municipio de Puente de Ixtla, 20 y 84, fracciones III, en su porción normativa "moral", y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, 8 y 39, numerales 6.4.6.3.2 y 6.4.6.3.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temoac, 32, inciso g), en su porción normativa "o verbal", de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepalcingo, 8 y 36, numerales 4162-1-02-08, en su porción normativa "o se duerman en la misma", 4162-1-02-11, en su porción normativa "moral", 4162-1-02-13 y 4162-1-02-20, en su porción normativa "o verbal", de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetecala, 9 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaquiltenango, 14 y 45, fracción II, inciso E), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, 15 y 61, numerales 4.6.1.8.3.5, en su porción normativa "o se duerman en la misma", 4.6.1.8.3.7, en su porción normativa "moral", y 4.6.1.8.3.9, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza, 14 y 51, numeral 4.1.6.2.2.1.1, en su porción normativa "o verbal", de la Ley de Ingresos del Municipio de Yecapixtla y 8 y 40, numerales 6.1.7.3.1.5, en su porción normativa "o se duerman en la misma", 6.1.7.3.2.2, en su porción normativa "moral", y 6.1.7.3.2.4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, todas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek en contra de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado "Las normas impugnadas violan los principios de gratuidad en materia de acceso a la información pública, legalidad y proporcionalidad", en sus partes 1, denominada "Informa-



ción entregada en medios magnéticos o electrónicos proporcionados por el solicitante", 2, denominada "Impresión por cada hoja", 3, denominada "Reproducción de información entregada en medios magnéticos o electrónicos (disco compacto, disco versátil digital y disco de tres y media pulgadas)", y 4, denominada "Entrega de información por cualquier otro medio o servicio no especificado", consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 27, numeral 4.3.17.02.01.03.000, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacuzac, 11, numerales 4.3.2.5.1.1, 4.3.2.5.1.2 y 4.3.2.5.1.3, y 13, numeral 4.3.4.1.1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, 22, numerales 4.3.12.1, 4.3.12.2.1.1, 4.3.12.2.1.2 y 4.3.12.2.1.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Axochiapan, 13, numeral 4.3.4.2.1.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, 19, numerales 4.3.9.4.2.2 y 4.3.9.4.2.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huitzilac, 36, numerales 4.3.04.002.01.01, 4.3.04.002.01.02, 4.3.04.002.02.01, 4.3.04.002.02.02 y 4.3.04.002.02.03, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, 13, fracción II, inciso A), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miacatlán, 26, fracción II, incisos A), B), C) y D), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocuituco, 46, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, 22, numerales 4.3.12.1, 4.3.12.2.1.1, 4.3.12.2.1.2, 4.3.12.2.1.3 y 4.3.12.2.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temoac, 20, numerales 4.4.3.4.1.1.1, 4.4.3.4.1.1.2, 4.4.3.4.1.1.3 y 4.4.3.4.1.1.7, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza, 37, numeral 4.1.4.3.14.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yecapixtla y 11, numeral 4.3.2.5.1.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, todas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve. Los Ministros Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, denominado "El artículo 78 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, viola los artículos 16, 22 y 115 de la Constitución Federal", consistente en declarar la invalidez del artículo 78 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicada en el Periódico Oficial



"Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea dejó a salvo el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por argumentaciones distintas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del considerando décimo primero, denominado "El artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, viola los principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica, al omitir establecer la base y tarifa aplicable a los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público", consistente en declarar la invalidez del artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo tercero, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos, y 2) vincular al Congreso del Estado de Morelos a que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad de las normas declaradas invalidadas en este fallo en el próximo año fiscal.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



En relación con el pie de los puntos resolutivos:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo tercero, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

El Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá no asistió a la sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve por desempeñar una comisión oficial.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de marzo de 2021.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019.

En sesión celebrada el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, analizó diversas normas contenidas en las leyes de ingresos de los Municipios del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.

Entre otros temas, esta Suprema Corte declaró la invalidez del artículo 78 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan Morelos, por vulnerar el principio de proporcionalidad al establecer que los bienes que se encuentren retenidos o asegurados en el Juzgado Cívico y su propietario no acuda a cubrir la multa correspondiente en un término de treinta días, serán destinados a acciones en favor de la comunidad.



Asimismo, se declaró la invalidez del artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, por considerar que el cobro del derecho de alumbrado público que prevé transgrede el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General.

Si bien estoy de acuerdo con la invalidez decretada en ambos casos, quiero exponer las razones por las que llegué a esa conclusión.

1. Artículo 78 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan.

El Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 78 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan Morelos¹ por señalar que los bienes que se encuentren retenidos o asegurados en el Juzgado Cívico –por infracción o falta al bando de policía y otras disposiciones legales– y su propietario no acuda a cubrir la multa correspondiente en un término de treinta días, serán destinados a acciones en favor de la comunidad.

En la sentencia se sostuvo que la norma es inconstitucional, porque si bien el legislador local pretendió regular una sanción ejecutiva de carácter subsidiario ante la falta de pago de una multa, lo cierto es que ésta resulta excesiva y desproporcionada.

Estoy de acuerdo con la invalidez decretada, pero me permito manifestar las razones por las que llegué a esa conclusión.

Como lo manifesté al resolver la acción de inconstitucionalidad 3/2015,² el artículo 22 constitucional³ enumera algunos de los hechos que, por ser violatorios de derechos humanos, se encuentran prohibidos, como: la pena de muerte, de mu-

¹ **"Artículo 78.** Los bienes que se encuentren retenidos y asegurados en el Juzgado Cívico por infracción o falta al Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Atlatlahucan y otras disposiciones legales, y cuyo propietario no acuda a cubrir la multa correspondiente en un término de treinta días contados a partir de que los mismos sean puestos a disposición de dicha autoridad, serán destinados a acciones a favor de la comunidad."

² Acción de inconstitucionalidad 3/2015, resuelta por el Pleno el 4 de agosto de 2015, por unanimidad 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Silva Meza, por razón de la incompetencia; Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora Icaza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Aguilar Morales.

³ **"Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.



tilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva y la confiscación de bienes.

En este sentido, consideré que a partir del artículo 22 constitucional, se desprende un derecho de respeto a la propiedad –protegido por la garantía de no confiscación de bienes– y que este derecho no es absoluto, pues la propia Constitución establece ciertas excepciones a la prohibición de confiscación.

Es decir, nuestra Norma Fundamental señala que está permitido –por no considerarse confiscación de bienes–, entre otras, la extinción de dominio, el decomiso que ordene la autoridad judicial en los casos de enriquecimiento ilícito, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones correspondientes, y la aplicación de bienes cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos.

Lo anterior no significa que estos supuestos de excepción queden al margen de las condiciones previstas en el resto de las reglas del artículo 22 constitucional y de los derechos humanos. Se trata, pues, de un sistema excepcional que, por su naturaleza, es de interpretación restrictiva.

Desde esta perspectiva, estas excepciones a la prohibición de confiscación –por ejemplo la aplicación de los bienes asegurados que causen abandono o la aplicación para el pago de multas o impuestos– deben ser interpretadas atendiendo estrictamente a lo previsto en el artículo 22 constitucional, sin pretender abarcar más supuestos de los ahí establecidos, o hacer extensiva la figura a hipótesis diversas, dado que ello sería violatorio del artículo 1o. constitucional, que impone a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, la obligación de interpretar las normas relativas a los derechos humanos atendiendo al principio pro persona.⁴

"No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. ..."

⁴ **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. "Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. ..."



En este sentido, el artículo 78 impugnado prevé un mecanismo de aplicación de los bienes asegurados a favor del Estado que, desde mi perspectiva, no se ciñe a los casos expresamente señalados en el artículo 22 constitucional como excepciones de la prohibición de confiscación y, además, es abiertamente excesivo y desproporcionado.

Lo anterior, porque no se trata de la aplicación de los bienes asegurados por haber causado abandono, pues el precepto impugnado dispone que los bienes serán destinados a favor de la comunidad, cuando estando retenidos o asegurados, el propietario no acuda a cubrir una multa; es decir, la norma impugnada tiene como finalidad el cumplimiento de una sanción pecuniaria.

Sin embargo, este hecho tampoco actualiza el otro supuesto de excepción, consistente en la aplicación de bienes cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, pues en ese caso, como lo adelanté, se trataría de una medida excesiva y desproporcionada, pues la norma no permite devolver una parte de los bienes retenidos o asegurados, dado que se trata, como se sostiene en la sentencia, de un acto privativo de la totalidad de los bienes.

Por tanto, coincido en que la norma impugnada es excesiva y desproporcionada en contravención de lo previsto en el artículo 22 constitucional.

2. Artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan (derechos de alumbrado público).

Por otra parte, el Tribunal Pleno decidió declarar la invalidez del artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos,⁵ por vulnerar los principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica, al omitir establecer la base

⁵ **Artículo 22.** La prestación de los derechos de alumbrado público (DAP), se causará y liquidarán de conformidad con lo siguiente:

"Se entiende por 'DAP' los derechos fiscales que se pagan con el carácter de contraprestación por el uso y/o aprovechamiento del servicio municipal de iluminación artificial de las vías públicas, ya sea de manera directa o indirecta, por propietarios, tenedores, poseedores de inmuebles o beneficiario directo o indirecto del mismo, derivado de la prestación del servicio municipal de alumbrado público.

"Para efectos de esta ley, se entiende por alumbrado público el servicio de iluminación que se presta de manera artificial en lugares de dominio público, de carácter municipal y de uso general a toda la población de Tlayacapan, con el fin de que prevalezca la seguridad pública, así como el tránsito seguro de las personas y vehículos.

"Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio.



y tarifa aplicable a los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público.

En la sentencia se sostiene que la norma impugnada delega a las autoridades municipales la determinación de la base gravable, así como la tasa o tarifa aplicable a los derechos de alumbrado público, lo cual resulta contrario al principio de legalidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que exige que los tributos se prevean en la ley y, de manera específica, sus elementos esenciales, para que el sujeto obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.

Por tanto, toda vez que en la norma no se prevén estos elementos esenciales del tributo, se declaró la invalidez del precepto.

En este caso, también **comparto la declaración de invalidez** del artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, **pero por razones distintas a las sostenidas por la mayoría**, consistentes en que, para mí, el estudio de este concepto de invalidez debía hacerse prioritariamente a la luz de la vulneración de las competencias del Congreso de la Unión –artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución Federal–.⁶

Al margen de que la norma impugnada genera inseguridad jurídica al delegar a las autoridades municipales la determinación de la base gravable y tarifa aplicable a los derechos de alumbrado público, lo cierto es que en el último párrafo, del artículo 22 cuestionado, se establece que "... En ningún caso la tarifa por este servicio podrá ser mayor al 10% de las cantidades que deban pagar los contribuyentes en forma particular por el consumo de energía eléctrica", es decir, el legislador local dispuso que el servicio de alumbrado público se

"Referente a la tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público, el Ayuntamiento y/o Municipio de Tlayacapan, contará con el derecho de vacatio legis, por un periodo de noventa días naturales, en razón de que pueda celebrar los convenios necesarios con las dependencias correspondientes a efecto de concretar el cobro respectivo.

"En ningún caso la tarifa por este servicio podrá ser mayor al 10% de las cantidades que deban pagar los contribuyentes en forma particular por el consumo de energía eléctrica."

⁶ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX. Para establecer contribuciones:

"...

"5o. Especiales sobre:

"a) Energía eléctrica."



regirá por una tarifa –que deberá definir el Municipio– y que no podrá ser mayor al 10% del consumo de energía eléctrica, lo que en reiteradas ocasiones hemos dicho, es inconstitucional por vulnerar las competencias del Congreso de la Unión para gravar el consumo de energía eléctrica.

En efecto, en la norma impugnada se establece el cobro por derechos de alumbrado público a partir del consumo de energía eléctrica del sujeto pasivo.

En este sentido, como lo he sostenido en distintos precedentes, el cobro del servicio de alumbrado público a partir del consumo de energía eléctrica de las personas, es contrario a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución Federal, pues del análisis de la configuración de las tarifas a cobrar por concepto de derechos por servicio de alumbrado público, es evidente que se trata de un impuesto que grava directamente el consumo de energía eléctrica, circunstancia que excede la competencia de la Legislatura del Estado de Morelos para fijar las contribuciones que deben recaudar los Municipios por dicho servicio.

Lo anterior tiene sustento en el criterio que adoptamos en este Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 21/2012, 22/2012,⁷ 4/2013, 7/2013, 8/2013, 9/2013,⁸ 18/2018⁹ y 27/2018,¹⁰ en las que determinamos que las normas que establezcan el pago de un derecho por el servicio de alumbrado público, cuya base imponible no esté relacionada con la actividad del ente público por concepto del servicio prestado, sino con el consumo de energía eléctrica que realiza el contribuyente, la cual refleja su capacidad contributiva, incumplen con los principios de proporcionalidad y equidad tributaria que deben regir al momento de fijar los derechos.

⁷ Resueltas el 28 de mayo de 2012 por unanimidad de 10 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Ortiz Mayagoitia, Silva Meza y Aguilar Morales por lo que hace al sentido del fallo (ausente el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea).

⁸ Resueltas el 8 de agosto de 2013 por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Pérez Dayán, Silva Meza y Aguilar Morales.

⁹ Acción de inconstitucionalidad 18/2018, resuelta en sesión de 4 de diciembre de 2018, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales.

¹⁰ Acción de inconstitucionalidad 27/2018, resuelta en sesión de 4 de diciembre de 2018. Unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales.



Por tanto, **estoy de acuerdo** con la propuesta de declarar la invalidez de la norma cuestionada, pero como lo adelanté, arribo a esa conclusión **por razones distintas**.

De esta manera, al tenor de las consideraciones anteriores, estoy de acuerdo en que se declare la invalidez de los artículos 78 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan y 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, ambos del Estado de Morelos, para el ejercicio de dos mil diecinueve.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de marzo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y acumulada 49/2019.

En sesión de veinticuatro de octubre del dos mil diecinueve, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los artículos precisados en el quinto punto resolutivo de la ejecutoria, de diversas Leyes de Ingresos de diferentes Municipios del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, en materia de transparencia y acceso a la información pública.

En el considerando octavo se analizó la constitucionalidad de esas disposiciones bajo el parámetro de regularidad aplicable a la materia de transparencia y acceso a la información pública y se afirmó que la Ley Federal de Derechos es un referente de los montos de las cuotas aplicables, razón por la que si alguna ley de ingresos municipal prevé una cuota mayor a la ahí prevista, sería inconstitucional.

No comparto esa consideración, en la medida en que la eventual inconstitucionalidad de las cuotas que prevén las distintas leyes de ingresos municipales no puede derivar del contenido de la Ley Federal de Derechos, sino de la eventual violación al artículo 6o. constitucional y los principios que reconoce relativos a la gratuidad del acceso a la información, pudiendo cobrarse únicamente los costos de los materiales de reproducción o su certificación.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de marzo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY DE CONTROL DE CONFIANZA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

II. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD EN LA INFORMACIÓN EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD O PERSONA QUE RECIBA O EJERZA RECURSOS PÚBLICOS O REALICE ACTOS DE AUTORIDAD, QUE SÓLO PODRÁ SER RESERVADA TEMPORALMENTE POR RAZONES DE INTERÉS PÚBLICO Y SEGURIDAD NACIONAL, EN LOS TÉRMINOS QUE FIJEN LAS LEYES (LEY DE CONTROL DE CONFIANZA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

III. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. ESTE DERECHO NO ES ABSOLUTO, YA QUE LA INFORMACIÓN PUEDE SER CLASIFICADA COMO RESERVADA TEMPORALMENTE POR RAZONES DE INTERÉS PÚBLICO Y SEGURIDAD NACIONAL O PUEDE SER CLASIFICADA COMO CONFIDENCIAL, POR REFERIRSE A LA VIDA PRIVADA Y DATOS PERSONALES DE LAS PERSONAS (LEY DE CONTROL DE CONFIANZA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

IV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA INFORMACIÓN EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD ES PÚBLICA Y SÓLO PODRÁ SER RESERVADA TEMPORALMENTE POR RAZONES DE INTERÉS PÚBLICO Y SEGURIDAD NACIONAL EN LOS TÉRMINOS QUE FIJEN LAS LEYES (LEY DE CONTROL DE CONFIANZA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

V. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA INFORMACIÓN QUE SE REFIERE A LA VIDA PRIVADA Y LOS DATOS PERSONALES SERÁ PROTEGIDA EN LOS TÉRMINOS Y CON LAS EXCEPCIONES QUE FIJEN LAS LEYES (LEY DE CONTROL DE CONFIANZA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

VI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. TODA LA INFORMACIÓN QUE DERIVE DEL PROCESO DE EVALUACIÓN Y CONTROL



DE CONFIANZA, INCLUIDOS LOS EXPEDIENTES, NO SERÁ AUTOMÁTICAMENTE CONSIDERADA COMO RESERVADA, SINO QUE ES SUSCEPTIBLE DE RESERVARSE UNA VEZ QUE SE HAYA REALIZADO UNA PRUEBA DE DAÑO (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 10, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "TODA", DE LA LEY DE CONTROL DE CONFIANZA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

VII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA INFORMACIÓN QUE DERIVE DEL PROCESO DE EVALUACIÓN Y CONTROL DE CONFIANZA, INCLUIDOS LOS EXPEDIENTES, SERÁ CONSIDERADA COMO RESERVADA Y CONFIDENCIAL, CON EXCEPCIÓN DE LO QUE ESTABLEZCAN LAS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES, ASÍ COMO EN AQUELLOS CASOS EN QUE DEBAN PRESENTARSE EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS O JUDICIALES, UNA VEZ QUE SE HAYA REALIZADO UNA PRUEBA DE DAÑO (ARTÍCULO 10, SALVO SU PORCIÓN NORMATIVA "TODA", DE LA LEY DE CONTROL DE CONFIANZA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

VIII. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. EL EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DE UNA MEDIDA LEGISLATIVA DEBE REALIZARSE A TRAVÉS DE UN ANÁLISIS EN DOS ETAPAS: EL ALCANCE O CONTENIDO *PRIMA FACIE* DEL DERECHO EN CUESTIÓN Y SI LA NORMA IMPUGNADA INCIDE O NO EN DICHO ÁMBITO DE PROTECCIÓN (ARTÍCULO 10, SALVO SU PORCIÓN NORMATIVA "TODA", DE LA LEY DE CONTROL DE CONFIANZA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

IX. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE: "TODA LA INFORMACIÓN QUE DERIVE DEL PROCESO DE EVALUACIÓN Y CONTROL DE CONFIANZA, INCLUIDOS LOS EXPEDIENTES, SERÁ CONSIDERADA COMO RESERVADA Y CONFIDENCIAL, CON EXCEPCIÓN DE LO QUE ESTABLEZCAN LAS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES, ASÍ COMO EN AQUELLAS [SIC] CASOS EN QUE DEBAN PRESENTARSE EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS O JUDICIALES", NO INCIDE EN EL ÁMBITO DE PROTECCIÓN DEL DERECHO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (ARTÍCULO 10, SALVO SU PORCIÓN NORMATIVA "TODA", DE LA LEY DE CONTROL DE CONFIANZA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 94/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 17 DE FEBRERO DE 2020. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: JOSÉ OMAR HERNÁNDEZ SALGADO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente a **diecisiete de febrero de dos mil veinte**.

Sentencia

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 94/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

I. Antecedentes

1. Presentación de la demanda. El treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad para solicitar la declaración de invalidez del artículo 10 de la Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí. Como autoridad emisora y promulgadora señaló a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí.

2. Registro, turno de la demanda. El cinco de noviembre de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad; la registró con el número 94/2018 y la turnó al Ministro Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

3. Admisión de la demanda. El seis de noviembre de dos mil dieciocho, el Ministro instructor admitió la demanda; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí para que rindieran su informe, y al procurador general de la República.

4. Informes. El catorce de diciembre de dos mil dieciocho, se tuvo al consejero jurídico del Estado de San Luis Potosí rindiendo informe en representación del Poder Ejecutivo demandado. Igualmente, el tres de enero de dos mil



diecinueve se tuvo a la presidenta de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de San Luis Potosí rindiendo el informe en representación del Poder Legislativo demandado.

5. Alegatos. Por acuerdo de doce de febrero de dos mil diecinueve se tuvieron por recibidos los alegatos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.¹

6. Cierre de instrucción. Al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, el doce de febrero de dos mil diecinueve se cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 68 de la ley reglamentaria.²

II. Competencia

7. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ 1o. de su ley reglamentaria⁴ y 10, fracción I,

¹ Fojas 195 a 201 del expediente.

² "Artículo 68.

"...

"Agotado el procedimiento, el ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado."

³ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."

⁴ "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."



de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵ toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez del artículo 10 de la Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí por considerar que viola derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es Parte.

III. Oportunidad

8. La acción de inconstitucionalidad se ejerció dentro del plazo de treinta días naturales previsto por el segundo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional,⁶ ya que de acuerdo con el artículo 60 de su ley reglamentaria,⁷ el cómputo inicia a partir del día siguiente al de la fecha de publicación de la norma general impugnada. En el caso, la Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí fue publicada el uno de octubre de dos mil dieciocho,⁸ de tal forma que el plazo para presentar la demanda transcurrió del dos al treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho. Luego, si la demanda se presentó en el último día indicado,⁹ entonces se presentó de manera oportuna.

IV. Legitimación

9. En términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución,¹⁰ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para pro-

⁵ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁶ **Artículo 105.**

"...

"II. ... Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:"

⁷ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."

⁸ De fojas 87 a 91 del expediente obra copia certificada del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, de uno de octubre de dos mil dieciocho.

⁹ Como se corrobora con el sello de recepción de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estampado al reverso de la foja 30.

¹⁰ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:



mover esta acción de inconstitucionalidad, ya que argumenta que las disposiciones reclamadas son violatorias principalmente del derecho humano de acceso a la información.

10. Suscribió la demanda Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de trece de noviembre de dos mil catorce.¹¹ Asimismo, en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹² y 18 de su reglamento interno,¹³ a dicho funcionario le corresponde su representación legal. En consecuencia, debe considerarse que el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con la representación legal para presentar la acción de inconstitucionalidad a nombre de dicho órgano.

"...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

¹¹ Foja 31 del expediente.

¹² **Artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** "El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

"...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."

¹³ **Artículo 18 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** "La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."



V. Improcedencia y sobreseimiento

11. El Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí sostiene que el presente asunto debe sobreseerse ya que se actualiza la causa de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria. Ello es así, porque la inconstitucionalidad de la norma impugnada no reside en actos atribuibles al Poder Ejecutivo, es decir, la accionante en ningún momento aduce la inconstitucionalidad por vicios propios de la promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de "San Luis Potosí".

12. Sobre el particular, los artículos 61, fracción II y 64, primer párrafo, de la ley reglamentaria establecen que en su demanda el promovente debe indicar, entre otras cosas, los órganos legislativos y ejecutivo que hayan emitido y promulgado las normas generales impugnadas, a quienes durante el procedimiento se les requerirá un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a evidenciar su validez o la improcedencia del medio de impugnación.

13. En ese sentido, el Pleno de este Alto Tribunal en la **acción de inconstitucionalidad 12/2016**,¹⁴ sostuvo que: "*con independencia de que la promovente controvierta o no por vicios propios los actos que atribuye al citado ejecutivo local, lo cierto es que al tener injerencia en el procedimiento legislativo de las normas generales impugnadas, está invariablemente implicado en su validez*", de modo que debe acudir a la acción a fin de justificar su constitucionalidad.

14. Además, al impugnarse una norma de carácter general se entiende que está integrada por todas las etapas del proceso legislativo que le dio origen o que motivó su modificación o reforma, de manera que deben considerarse los actos que integran ese proceso como una unidad y no por separado. Dicho criterio se encuentra recogido en la jurisprudencia P./J. 38/2010, del Pleno de la Suprema Corte, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."¹⁵

¹⁴ Sentencia de nueve de julio de dos mil dieciocho.

¹⁵ Novena Época. Registro digital: 164865. Pleno, jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, materia constitucional, tesis P./J. 38/2010, página 1419.



15. Por lo anterior, se declara **infundada** la causa de improcedencia propuesta por el Poder Ejecutivo del Estado San Luis Potosí y toda vez que el Poder Legislativo no hizo valer alguna otra y no se advierte alguna de oficio, corresponde al Pleno de esta Suprema Corte resolver el fondo del asunto.

VI. Estudio

16. Este Alto Tribunal procederá al estudio del único concepto de invalidez hecho valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el que plantea la inconstitucionalidad del artículo 10 de la Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí, haciendo valer los siguientes argumentos:

(1) El artículo es violatorio del derecho humano de acceso a la información reconocido en los artículos 6o. de la Constitución, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su correlativo principio de máxima publicidad, porque contempla una reserva genérica, previa e indeterminada de la información relativa a los resultados de los procesos de evaluación y control de confianza, incluidos los expedientes que se realizan a los integrantes de instituciones de seguridad pública y empresas de seguridad privada, siendo que dicha información es primordialmente pública y sólo en caso de que exista una razón que justifique su clasificación será posible restringir su acceso.

En ese sentido, argumenta que una de las formas que garantiza el principio de máxima publicidad se refiere precisamente a prohibir la clasificación general, pues la información sólo podrá ser clasificada cuando se reciba una solicitud de información, la autoridad competente lo determine y se realice una prueba de daño.

(2) La Constitución permite la restricción del derecho a la información pública, al establecer la posibilidad de reservar el acceso a la misma; no obstante, dicha restricción sólo podrá realizarse: (i) por tiempo determinado; (ii) por razones de interés público o de seguridad nacional; y, (iii) en los términos que fijen las leyes.

La Primera Sala de la Suprema Corte, en el amparo en revisión 173/2012, determinó que los alcances del principio de máxima publicidad en relación con



el derecho de acceso a la información se orientan en tres ejes: **(1)** el derecho de acceso a la información está sometido a un régimen limitado de excepciones; **(2)** la reserva de información por parte de las autoridades deberá responder a una justificación realizada mediante una prueba de daño; y, **(3)** el principio de máxima publicidad es la herramienta para la interpretación de disposiciones legales relacionadas con el derecho de acceso a la información.

(3) La norma impugnada tiene un impacto desproporcional sobre el gremio periodístico, al imposibilitar la búsqueda de toda información que derive del proceso de evaluación y control de confianza, quienes tienen como función social buscar y difundir información sobre temas de interés general a fin de ponerla en la mesa del debate público.

(4) Es necesario realizar un test de proporcionalidad para determinar las relaciones entre el fin perseguido por la norma y su colisión con el derecho de acceso a la información.

- **Finalidad constitucionalmente legítima:** La disposición impugnada pretende salvaguardar la seguridad pública y los datos personales, es decir, la norma impugnada persigue un fin constitucionalmente válido.

- **Idoneidad:** Las normas alcanzan su fin al clasificar toda la información que derive del proceso de evaluación y control de confianza.

- **Necesidad:** Existen medios alternativos igualmente idóneos menos restrictivos como es el análisis casuístico de la información, con base en el principio de máxima publicidad, para determinar si efectivamente su publicidad representa una afectación a la seguridad pública, por tanto, la afectación provocada al derecho de acceso a la información resulta de un grado mayor que la realización del fin que persigue.

- **Proporcionalidad en sentido estricto:** No existe proporción entre el fin constitucional que se persigue –garantizar la seguridad pública– y el resultado de la medida –restricción al derecho de acceso a la información pública–.

(5) Finalmente, señala que las empresas de seguridad privada al ejercer funciones de auxilio a la seguridad pública, se encuentran obligadas a respetar



el derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad. Así, que la norma presuponga que toda la información en manos de instituciones de seguridad pública como privada sea susceptible de clasificación, resulta igualmente inconstitucional.

17. Respecto de lo anterior, el Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí en su informe argumentó lo siguiente:

(1) El artículo impugnado no vulnera el derecho humano de acceso a la información reconocido en la Constitución, sino por el contrario, se redactó previniendo la protección de los datos personales y los datos sensibles de conformidad con la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

(2) Los resultados de los exámenes que se aplican en los procesos de evaluación reflejan información psicológica, médica, toxicológica, social y económica de los aspirantes e integrantes de las instituciones de seguridad pública y empresas de seguridad privada del Estado, por lo que dicha información debe ser considerada como reservada y confidencial porque expone datos personales y datos personales sensibles.

(3) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos erróneamente confronta el principio de *máxima publicidad* con el artículo impugnado, porque confunde el proceso de evaluación con la información que deriva o se obtiene como resultado del proceso de evaluación.

(4) Los procesos de evaluación siempre deberán ser transparentes como lo establece el artículo 7o. de la Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí y en cumplimiento del artículo 6o. constitucional; sin embargo, la información que se obtiene de cada uno de los aspirantes de las instituciones de seguridad pública y empresas de seguridad privada que participan en los procesos de evaluación y control de confianza no puede atender al principio de máxima publicidad, pues se considera que son datos personales y sensibles que deben ser protegidos.

(5) Finalmente, alegó que se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria, pues ésta se concatena con



la causal de improcedencia prevista en el diverso numeral 19, fracción VIII, debido a que la accionante jamás señaló vicios propios de los actos reclamados respecto a la promulgación y publicación del ordenamiento tildado de inconstitucional.

18. Por su parte, el Poder Legislativo en su informe señaló que:

(1) El derecho de acceso a la información como cualquier otro derecho tiene ciertos límites. Éstos se encuentran establecidos en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución, 19.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

(2) Una cuestión relevante en las leyes de acceso a la información consiste en lograr un adecuado equilibrio o proporcionalidad entre publicidad y secreto, ya que frente a la demanda de información por parte de las personas también corresponde una cierta reserva por parte del Estado con respecto de algunos temas que por su naturaleza deben permanecer sustraídos del conocimiento público, como son los datos de carácter personal, evitando la indebida intromisión a la vida privada.

19. A manera de preámbulo este Alto Tribunal estima conveniente recordar que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la **acción de inconstitucionalidad 1/2016**,¹⁶ así como al dirimir las diversas acciones de inconstitucionalidad respecto de esta materia, advirtió que entre las finalidades de la reforma constitucional de siete de febrero del dos mil catorce se encuentran la de dotar de autonomía constitucional al órgano garante nacional en materia de transparencia y acceso a la información pública en nuestro país y replicarlo en las entidades federativas y, principalmente, unificar los alcances de los principios y bases del derecho de transparencia y acceso a la información a fin de que todos los gobernados puedan ejercerlo de la misma manera y medida en todo el territorio nacional.

20. Igualmente, el Poder Reformador de la Constitución estimó que esa unificación se lograría a través de la emisión de una ley general que desarrolle

¹⁶ Sentencia resuelta en sesión de nueve de mayo de dos mil diecinueve.



las directrices y aspectos mínimos aplicables en la materia reconocidos en el texto constitucional, sin que tal circunstancia infrinja el sistema federal adoptado por nuestro país, pues se reconoce el deber de las entidades federativas de adecuar su legislación a la general y, a la vez, la posibilidad de que la amplíen o perfeccionen, siempre que en ese ejercicio respeten su ámbito de competencia y, sobre todo, los aspectos mínimos establecidos en la Constitución Federal y desarrollados en la mencionada ley general.

21. Se indicó que ese doble propósito se evidenció, por una parte, en las exposiciones de motivos tanto de la reforma constitucional de mérito como de la ley general aplicable y, por otra, en el propio texto constitucional al establecer en su artículo 6o. que la ley general dispondrá las bases y principios del derecho en comento, lo que significa que las leyes federal y de las entidades federativas deben atender esos aspectos mínimos, sin vedar en ningún momento su potestad para legislar en la materia, siempre y cuando no contravengan esos parámetros generales.

22. De esa manera, se concluyó que las Legislaturas de las diversas entidades federativas tienen la obligación de adecuar sus instrumentos normativos aplicables en la materia a las bases y principios reconocidos en la Constitución y pormenorizados en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pero a la vez tienen libertad para ampliarlos o precisarlos atendiendo a su realidad, siempre y cuando respeten dichos mínimos, bases y principios, y lo legislado localmente se relacione con su específico ámbito de competencia.

23. Al final de cuentas, se explicó que: *"el reconocimiento de esa libertad de las entidades federativas para legislar en materia de transparencia y acceso a la información pública no es más que el reconocimiento del sistema federal asumido como forma de gobierno por nuestro país"*, así como el de la existencia de las denominadas facultades concurrentes o coincidentes muchas veces definidas y analizadas tanto por la doctrina como por los órganos del Poder Judicial de la Federación en el sentido de que implican que las entidades federativas, los Municipios y la Federación, pueden actuar respecto de una misma materia, siendo el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.



24. Se procederá al estudio de constitucionalidad del artículo 10 de la Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí, mismo que para mayor claridad se transcribe:

"Artículo 10. Toda la información que derive del proceso de evaluación y control de confianza, incluidos los expedientes, será considerada como reservada y confidencial, con excepción de lo que establezcan las disposiciones legales aplicables, así como en aquellas (sic) casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales."

25. Por una cuestión metodológica y debido a la estrecha relación que guardan los argumentos identificados en los incisos **(1)**, **(2)** y **(5)** éstos serán analizados de manera conjunta, a efecto de responder si el artículo impugnado se opone al derecho de acceso a la información y al principio de máxima publicidad contenidos en los artículos 6o. de la Constitución y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

26. La accionante esencialmente sostiene que la disposición legal impugnada es inconstitucional, porque contempla una restricción genérica, previa e indeterminada de la información relativa a los resultados de los procesos de evaluación y control de confianza, incluidos los expedientes que se realizan a los integrantes de seguridad pública y empresas de seguridad privada, siendo que dicha información es prioritariamente pública. Aunado a que no cumple con lo establecido en el artículo 6o., apartado A, fracción I, constitucional, esto es, que la reserva de información únicamente pueda realizarse: **(i)** por tiempo determinado; **(ii)** por razones de interés público o de seguridad nacional; y, **(iii)** en los términos que fijen las leyes. Finalmente, aduce que el artículo tildado de inconstitucional contraviene lo establecido por la Primera Sala en el amparo en revisión 173/2012.

27. A efecto de poder dar respuesta a los argumentos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Alto Tribunal se ocupará de aclarar: **(A)** el contenido y alcance del derecho humano de acceso a la información; y, **(B)** las restricciones constitucionales al ejercicio del derecho en comento.



A. Contenido y alcance del derecho humano de acceso a la información

28. El derecho de acceso a la información se encuentra protegido en el artículo 6o. de la Constitución, el cual en su apartado A establece que para su ejercicio la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los principios y bases señaladas en las fracciones I a VIII del propio apartado. La fracción I indica que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, *es pública* y sólo podrá ser reservada **temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes**. Asimismo, determina que en la interpretación de este derecho debe prevalecer el principio de máxima publicidad.

29. Por su parte, la fracción II de precepto constitucional en comento señala que la información que se refiere a la **vida privada y datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes**. Como se desprende de su lectura, dichas fracciones enuncian los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones al derecho en comento. Sin embargo, ambas remiten a la legislación secundaria para el desarrollo de los supuestos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información.

30. Sobre este tema, la Segunda Sala ha reconocido que es jurídicamente posible que las leyes de la materia establezcan restricciones al acceso de la información pública, siempre y cuando atiendan a las finalidades previstas en la Constitución, así como que las clasificaciones correspondientes sean proporcionales y congruentes con los principios constitucionales que intentan proteger.¹⁷

¹⁷ Tesis aislada 2a. XLIII/2008, registro digital: 169772, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 733, de rubro: "TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN."



En similares términos se ha pronunciado este Tribunal Pleno en las tesis P. XLV/2000¹⁸ y P. LX/2000,¹⁹ concluyendo que es lógica su limitación por los intereses nacionales y los derechos de terceros.

31. En la misma línea, la Segunda Sala de la Suprema Corte en el **amparo directo en revisión 2931/2015**,²⁰ adujo que el derecho de acceso a la información previsto en la Constitución, así como en diversos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte,²¹ ha sido entendido como "*el derecho de toda persona a buscar, recibir y difundir información*", atribuyéndosele al mismo tiempo una doble función.²² Por un lado, tiene una "***dimensión individual***, la cual *protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad, formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno*", mientras que por otro lado la "***dimensión social*** constituye un pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual".

32. La doctrina convencional establecida por la Corte Interamericana ha asociado el *derecho de buscar, recibir y difundir ideas e informaciones* de toda índole, así como el de *recibir y conocer las informaciones e ideas difundidas por*

¹⁸ Tesis aislada P. XLV/2000, registro digital: 191981, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 72, de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE."

¹⁹ Tesis aislada P. LX/2000, registro digital: 191967, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 72, de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS."

²⁰ Sentencia de trece de abril de dos mil dieciséis, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y presidenta en funciones Margarita Beatriz Luna Ramos. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y el Ministro José Fernando Franco González Salas se apartaron de consideraciones. Ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

²¹ Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en el numeral 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, "*La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (artículos 13 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)", 13 de noviembre de 1985, párrafos 31 y 32.



los demás, al derecho de libertad de pensamiento y expresión contenido en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

33. En el **Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile**,²³ la Corte Interamericana indicó que el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos protege el derecho que tiene toda persona a solicitar información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Igualmente, sostuvo que dicho precepto ampara "*el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información y reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto*".²⁴

34. En el precedente mencionado, el tribunal interamericano aclaró que la información pública debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Aunado a lo anterior, explicó que: "*[s]u entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea*".²⁵

35. En correspondencia con lo anterior, el texto del artículo 6o., segundo párrafo, constitucional señala que el derecho al libre acceso a la información plural y oportuna comprende el derecho a buscar, recibir y difundir información. De igual forma, el artículo 4o. de la Ley General de Transparencia y Acceso a la

²³ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C. No. 151.

²⁴ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C. No. 151. Párrafo 77.

²⁵ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C. No. 151. Párrafo 77.



Información Pública establece que el derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir y recibir información.

36. Retomando las consideraciones del **amparo directo en revisión 2931/2015**, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte enfatiza que el derecho de acceso a la información garantiza que *"todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa"*. En dichos términos, el contenido del derecho citado impone obligaciones negativas y positivas a cargo del Estado, esto es, le exige que no obstaculice ni impida su búsqueda (*obligación negativa*), y le requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (*obligación positiva*). El criterio anterior se encuentra recogido en la tesis de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL."²⁶

37. Posteriormente, este Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 56/2018**²⁷ precisó que respecto al derecho humano de acceso a la información subyacen dos principios rectores: **(i)** el de buena fe; y, **(ii)** el de máxima divulgación de la información. Por cuanto ve al primero, explicó que debe tenerse en cuenta que *"para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, resulta esencial que los sujetos obligados por este derecho actúen de buena fe"*, es decir, interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan una cultura de transparencia, coadyuven a transparentar la gestión pública y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional.

38. Por cuanto ve al segundo de los principios mencionados, este Alto Tribunal se remitió a lo sostenido por la Corte Interamericana en el **Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile**, donde argumentó que: *"en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima*

²⁶ Décima Época. Registro digital: 2012525. Segunda Sala, tesis aislada, «Semanario Judicial de la Federación del viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas» y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, materia constitucional, tesis 2a. LXXXV/2016 (10a.), página 839.

²⁷ Sentencia resuelta en sesión de veintiuno de mayo de dos mil diecinueve.



divulgación, el cual establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones".²⁸

39. Al respecto, este Pleno de la Suprema Corte resalta que la Corte Interamericana admitió que el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que "*la persona pueda tener acceso a conocer esa información o **reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto***".

40. En un sentido similar, el artículo 8o. de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública define el principio de *máxima publicidad* en términos de que toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

41. Una vez clarificado el contenido del derecho fundamental de acceso a la información, este Tribunal Pleno procederá a exponer el régimen de restricciones al ejercicio del derecho para así estar en posibilidad de analizar la constitucionalidad del artículo 10 de la Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí.

B. Restricciones al ejercicio del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado

42. Este Tribunal Pleno reafirma como lo sostuvo en la **acción de inconstitucionalidad 11/2013**,²⁹ que el "*derecho de acceso a la información no es absoluto*", pues el artículo 6o., apartado A, fracciones I y II, de la Constitución Federal establece dos limitaciones válidas o legítimas. Una es la referida a la información que puede ser clasificada como *reservada* temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional y otra a la información susceptible de ser

²⁸ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C. No. 151. Párrafo 92.

²⁹ Resuelta el siete de julio de dos mil catorce.



clasificada como confidencial, por referirse a la *vida privada y datos personales* de las personas. De modo que, el ejercicio del derecho de acceso a la información tiene distintos alcances dependiendo del tipo de información al que se pretende acceder, pues existe información que potencialmente puede afectar el interés público y la seguridad nacional mientras que existe otro tipo que puede afectar derechos de terceros, como es la vida privada y los datos personales.

43. De igual forma, el Tribunal Pleno ha aludido a las limitaciones al derecho a la información en razón de *interés público* en términos de limitaciones por "interés nacional" e "intereses sociales", al tiempo que ha hecho también referencia a otro tipo de limitaciones que tienen como finalidad la "protección de la persona", lo que encuadra en la idea de que la *vida privada* y los *datos personales* constituyen una limitación legítima al derecho a la información.³⁰

44. Adicionalmente, las limitaciones respectivas deben cumplir los requisitos genéricos que esta Corte ha establecido para la validez de las restricciones a derechos fundamentales, consistentes básicamente en la reserva de ley, el fin legítimo y la necesidad de la medida.³¹

³⁰ Este criterio fue recogido en la siguiente tesis aislada: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS. El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6o. de la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como 'reserva de información' o 'secreto burocrático'. En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados". (Novena Época. Pleno. Registro digital: 191967. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, página 74, P. LX/2000, materia constitucional).

³¹ Véanse las siguientes tesis: P./J. 130/2007, registro digital: 170740, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 8, de rubro: "GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE



45. En cuanto a las fuentes internacionales, los artículos 13, inciso 2, de la Convención Americana y 19, inciso 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, prevén como límites del derecho a la libertad de pensamiento y expresión –del cual forma parte el derecho a la información: (i) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; y, (ii) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública.

B.1 Información reservada

46. Como se dijo, el artículo 6o., apartado A, fracción I, de la Constitución señala que la información en posesión de cualquier autoridad **es pública** y sólo podrá ser *reservada* temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los **términos que fijan las leyes**.

47. Al respecto, la Corte Interamericana, en el mencionado **Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile**, afirmó que: "*el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado admite restricciones*".³² Así, en cuanto a los requisitos que debe cumplir una restricción en la materia, sostuvo que en primer lugar "*deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. Dichas leyes deben dictarse 'por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas'*", mientras que en segundo lugar, la restricción establecida por ley "*debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana*".

48. Por último, dicho tribunal internacional argumentó que las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que

SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA."; 1a./J. 2/2012, registro digital: 160267, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 533, de rubro: "RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS."; y 1a. CCXV/2013, registro digital: 2003975, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2012, página 557, de rubro: "DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1o. DE LA CONSTITUCIÓN .POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS."

³² Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C. No. 151. Párrafo 88.



depende de que "*estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo*". Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe "*ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible el efectivo ejercicio del derecho*".³³

49. En términos similares, el Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que toda restricción al acceso a la información "*debe estar fijada por la ley y ser necesaria para alcanzar uno o más de los objetivos legítimos ... la protección de la seguridad nacional o del orden público o la salud o la moral públicas*". Las limitaciones deben aplicarse de manera estricta "*para no poner en peligro el derecho propiamente dicho*".³⁴

50. Por otro lado, en vista de que el artículo 6o., apartado A, fracción I, de la Constitución Federal señala que la información sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los *términos que fijen las leyes*, es necesario acudir a las disposiciones de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública a efecto de clarificar: **(i)** en qué consiste la clasificación de información como reservada; y, **(ii)** cómo es que los sujetos obligados pueden decretar la clasificación de la información que les es solicitada.

51. Su artículo 5o.³⁵ menciona que no podrá clasificarse como información reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

³³ *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C. No. 135. Párrafo. 85.

Caso Herrera Ulloa, *supra* nota 72, párrs. 121 y 123; y Opinión Consultiva OC-5/85, *supra* nota 72, párr. 46.

³⁴ ONU. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Resolución A/70/361. 8 de septiembre de 2015. Párrafo 8.

³⁵ **"Artículo 5.** No podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."



52. Su artículo 100,³⁶ establece que la clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder, actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, los cuales deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la propia ley y, en ningún caso, podrán contravenirla. Además de que los titulares de las áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en **esa ley, la ley federal y de las entidades federativas**.

53. En ese sentido, el artículo 101, segundo párrafo, de la propia Ley General de Transparencia³⁷ contempla que la información clasificada como

³⁶ **Artículo 100.** La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente título.

"Los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y, en ningún caso, podrán contravenirla.

"Los titulares de las áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en esta ley, la ley federal y de las entidades federativas."

³⁷ **Artículo 101.** Los documentos clasificados como reservados serán públicos cuando:

I. Se extingan las causas que dieron origen a su clasificación;

II. Expire el plazo de clasificación;

III. Exista resolución de una autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información, o

IV. El Comité de Transparencia considere pertinente la desclasificación, de conformidad con lo señalado en el presente título.

"La información clasificada como reservada, según el artículo 113 de esta ley, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años. El periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento.

"Excepcionalmente, los sujetos obligados, con la aprobación de su Comité de Transparencia, podrán ampliar el periodo de reserva hasta por un plazo de cinco años adicionales, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación, mediante la aplicación de una prueba de daño.

"Para los casos previstos por la fracción II, cuando se trate de información cuya publicación pueda ocasionar la destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico para la provisión de bienes o servicios públicos, o bien se refiera a las circunstancias expuestas en la fracción IV del artículo 113 de esta ley y que a juicio de un sujeto obligado sea necesario ampliar nuevamente el periodo de reserva de la información; el Comité de Transparencia respectivo deberá hacer la solicitud correspondiente al organismo garante competente, debidamente fundada y motivada, aplicando la prueba de daño y señalando el plazo de reserva, por lo menos con tres meses de anticipación al vencimiento del periodo."



reservada, según su numeral 113,³⁸ podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años, el cual correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento.

54. Del artículo 103, párrafo segundo,³⁹ se advierte la obligación por parte de la autoridad competente de motivar la clasificación de la información y la

³⁸ **Artículo 113.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

"I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

"II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

"III. Se entregue al Estado Mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

"IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;

"V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

"VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

"VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

"VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

"IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

"X. Afecte los derechos del debido proceso;

"XI. Vulnere la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

"XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y

"XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales."

³⁹ **Artículo 103.** En los casos en que se niegue el acceso a la información, por actualizarse alguno de los supuestos de clasificación, el Comité de Transparencia deberá confirmar, modificar o revocar la decisión.

"Para motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, se deberán señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Además, el sujeto obligado deberá, en todo momento, aplicar una prueba de daño.



ampliación del plazo de reserva, además de que deberán señalar las razones, motivos o circunstancias que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Sin dejar de lado que el sujeto obligado deberá en todo momento aplicar la prueba de daño.

55. En sentido similar al contenido que este Tribunal Pleno y la Corte Interamericana han otorgado al derecho de acceso a la información, el artículo 105 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁴⁰ indica que los sujetos obligados deberán aplicar de manera *restrictiva* y *limitada*, las excepciones al derecho de acceso a la información y deberán acreditar su procedencia. Sin embargo, dicha legislación aclara que la *carga de la prueba* para justificar toda negativa de acceso a la información por actualizarse cualquiera de los supuestos de reserva previstos corresponde a los sujetos obligados.

56. En ese orden, el numeral 113⁴¹ de la legislación aludida establece un catálogo puntual sobre la información que podrá calificarse como reservada por los sujetos obligados.

"Tratándose de aquella información que actualice los supuestos de clasificación, deberá señalarse el plazo al que estará sujeto la reserva."

⁴⁰ **"Artículo 105.** Los sujetos obligados deberán aplicar, de manera restrictiva y limitada, las excepciones al derecho de acceso a la información prevista en el presente título y deberán acreditar su procedencia.

"La carga de la prueba para justificar toda negativa de acceso a la información, por actualizarse cualquiera de los supuestos de reserva previstos, corresponderá a los sujetos obligados."

⁴¹ **"Artículo 113.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

"I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

"II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

"III. Se entregue al Estado Mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

"IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;

"V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;



B.2 Información confidencial

57. El artículo 6o., apartado A, fracción II, de la Constitución señala que la información que se refiere a la *vida privada* y los *datos personales* será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes. Igualmente, el artículo 16, párrafo segundo, constitucional menciona que por **regla general** toda persona tiene derecho a la protección de sus *datos personales*, el acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición en los términos que fije la ley.

58. En términos similares el artículo 20, apartado C, fracción V, de la propia Constitución establece que la víctima o el ofendido en materia penal tendrán derecho al resguardo de su identidad y otros datos personales en casos cuando sean menores de edad, cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección.

59. Dicho lo anterior, este Tribunal Pleno afirma que la protección de los *datos personales* y la *vida privada* constituye un derecho fundamental que goza de protección constitucional y se encuentra en constante tensión con el ejercicio del derecho de acceso a la información.

"VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

"VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

"VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

"IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

"X. Afecte los derechos del debido proceso;

"XI. Vulnere la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

"XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y

"XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales."



60. En este punto es importante mencionar que el *habeas data* o mejor conocido como el derecho a la protección de los datos personales hasta ahora no ha sido objeto de un pronunciamiento específico por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, la doctrina especializada en la materia señala que este derecho está fundamentado en tres elementos: (i) derecho a la privacidad; (ii) derecho a acceder a la información personal contenida en bases de datos en posesión de entidades públicas y privadas con la finalidad de verificar, destruir o modificar cualquier tipo de información sensible ahí contenida, tal como sería la información íntima de la persona; y, (iii) el derecho de valerse del mecanismo de *habeas data* como medio de verificación.⁴²

61. Por su parte, el artículo 3o., fracciones IX y X, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados establece las definiciones de lo que debe entenderse por **datos personales** y **datos personales sensibles**.

62. En cuanto a los datos personales se dice que es: "*cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable. Se considera que una persona es identificable cuando su identidad pueda determinarse directa o indirectamente a través de cualquier información*", mientras que por datos personales sensibles debe entenderse "*aquellos que se refieran a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste*". De manera enunciativa mas no limitativa la ley general señala que se consideran datos sensibles los que puedan revelar información como origen racial o étnico, estado de salud presente o futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, opiniones políticas y preferencia sexual.

63. En ese sentido, el artículo 6o. de la misma legislación⁴³ establece la obligación a cargo del Estado de garantizar la privacidad de los individuos y

⁴² A. Perini, V. Lorences, M.I. Tornabene, *Habas data, derecho a la intimidad*, Buenos Aires, 1999, página 16.

⁴³ "Artículo 6o. El Estado garantizará la privacidad de los individuos y deberá velar porque terceras personas no incurran en conductas que puedan afectarla arbitrariamente.

"El derecho a la protección de los datos personales solamente se limitará por razones de seguridad nacional, en términos de la ley en la materia, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros."



velar porque terceras personas no incurran en conductas que puedan afectarla arbitrariamente. Asimismo, señala que por *regla general* el derecho a la protección de los datos personales solamente se limitará por razones de seguridad nacional, en los términos de la ley en la materia, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

64. En cuanto a la protección de los datos sensibles la legislación en comento determina que por *regla general* no podrán tratarse datos personales sensibles,⁴⁴ salvo que cuente con el consentimiento expreso de su titular o en su defecto, se trate de los casos establecidos en el artículo 22 de la propia ley.⁴⁵

65. Por otro lado, dicha legislación en su artículo 8o. establece que la aplicación e interpretación de la ley se realizará conforme a lo dispuesto en la Constitución, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, favoreciendo en todo tiempo **el derecho a la privacidad, la protección de datos personales** y a las personas la protección más amplia. Asimismo, para el caso de la interpretación, se podrán tomar en cuenta los criterios, determinaciones y opiniones de los organismos nacionales e internacionales en materia de protección de datos personales.

66. En ese sentido, para proteger el derecho a la *vida privada* y los *datos personales* el artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala como criterio de clasificación el de *información confidencial*, el cual restringe el acceso a la información que contenga datos perso-

⁴⁴ **Artículo 3o.** Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

"...

"XXXIII. Tratamiento: Cualquier operación o conjunto de operaciones efectuadas mediante procedimientos manuales o automatizados aplicados a los datos personales, relacionadas con la obtención, uso, registro, organización, conservación, elaboración, utilización, comunicación, **difusión**, almacenamiento, posesión, **acceso**, manejo, aprovechamiento, **divulgación**, transferencia o disposición de datos personales, y ..."

⁴⁵ **Artículo 7.** Por regla general no podrán tratarse datos personales sensibles, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de su titular o en su defecto, se trate de los casos establecidos en el artículo 22 de esta ley.

"En el tratamiento de datos personales de menores de edad se deberá privilegiar el interés superior de la niña, el niño y el adolescente, en términos de las disposiciones legales aplicables."



nales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización.

67. Además, se prevé que la información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrá tener acceso a ella los **titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados** para ello.⁴⁶

68. No obstante lo anterior, este Pleno precisa que el derecho a la protección de los datos personales no es un derecho absoluto, pues de conformidad con los artículos 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los sujetos obligados podrán permitir el acceso a la información confidencial sin obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información cuando: **(i)** la información se encuentra en registros públicos o fuentes de acceso público; **(ii)** por ley tenga el carácter de pública; **(iii)** exista una orden judicial; **(iv)** por razones de seguridad nacional y salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, se requiera su publicación; o, **(v)** se transmita entre sujetos obligados y entre éstos y los sujetos de derecho internacional, en términos de los tratados y los acuerdos interinstitucionales, siempre y cuando la información se utilice para el ejercicio de facultades propias de los mismos.

69. Respecto del inciso **(iv)** la Ley de General de Transparencia y Acceso a la Información Pública especifica que el organismo garante deberá aplicar la prueba de interés público. Además, se deberá corroborar una conexión patente entre la información confidencial y un tema de interés público y la proporcionalidad entre la invasión a la intimidad ocasionada por la divulgación de la información confidencial y el interés público de la información.

70. Ahora bien, en aplicación del artículo 8o., segundo párrafo, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados⁴⁷

⁴⁶ Ello se desprende de la lectura del artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

⁴⁷ **Artículo 8.** La aplicación e interpretación de la presente Ley se realizará conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como las resoluciones y sentencias vinculantes que emitan los órganos nacionales e internacionales especializados, favoreciendo en todo tiempo el derecho a la privacidad, la protección de datos personales y a las personas la protección más amplia.



este Pleno de la Suprema Corte advierte que la doctrina convencional del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el derecho a la protección de *datos personales* y *vida privada* es consistente con el contenido y alcance que hasta el momento ha venido sosteniendo este Tribunal Constitucional.

71. Al respecto, en la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos se ha distinguido entre el derecho a la *vida privada* del derecho a la protección de los *datos personales*. En términos generales, la privacidad hace referencia al derecho que toda persona tiene a que se le respete su vida privada, vida familiar, hogar y correspondencia. Cualquier interferencia por parte de autoridades se encuentra prohibida excepto cuando la misma es conforme a la ley, persiga importantes y legítimos intereses públicos y sea necesaria en una sociedad democrática.

72. En el *Caso Lozovyye V. Russia*, la Corte Europea sostuvo que el derecho a la vida privada contenido en el artículo 8o. de la Convención Europea de Derechos Humanos "*protege a los individuos de la revelación de información que les concierne en posesión de autoridades públicas*".⁴⁸

73. Asimismo, el derecho a la vida privada ha sido ampliamente interpretado por la Corte Europea de Derechos Humanos como un derecho protector de *situaciones íntimas, información sensible o confidencial, información que puede perjudicar la percepción pública en contra de un individuo e incluso como un derecho protector de aspectos de la vida profesional de la persona o su comportamiento en público*. Sin embargo, también ha afirmado que la evaluación sobre si existe o ha existido interferencia en el derecho de vida privada depende del contexto y los hechos de cada caso.

74. Aunado a lo anterior, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos también ha interpretado el derecho a la protección de *datos personales*, el cual es

"Para el caso de la interpretación, se podrán tomar en cuenta los criterios, determinaciones y opiniones de los organismos nacionales e internacionales, en materia de protección de datos personales."

⁴⁸ C.C.v. *Spain*, no. 1425/06. Seis de octubre de dos mil diecinueve.



visto como un derecho moderno y activo,⁴⁹ que pone en marcha un sistema de pesos y contrapesos para proteger a las personas cada que su información personal es procesada. De igual forma, comprende la actividad de acceder a su propia información así como a rectificarla, de modo que su cumplimiento debe estar sujeto al control de una autoridad independiente.

75. En esos términos, el derecho a la protección de *datos personales* entra en juego si la información personal es tratada, por lo que es mucho más amplio que el derecho a la vida privada. Cualquier operación de tratamiento de información personal es sujeta de una apropiada protección. Comprende todo tipo de información relacionada con la identidad o que haga identificable a la persona. De igual forma, comprende información acerca de una persona cuya identidad es manifiestamente clara o puede ser deducida de información adicional.

76. Todo lo anterior, lleva a este Tribunal Pleno a concluir que si bien existe un derecho a acceder a la información en posesión de cualquier autoridad que rige como regla general, lo cierto es que ese derecho encuentra un límite constitucionalmente válido a su ejercicio cuando se trata de información concerniente a la *vida privada y datos personales* de otra persona, pues en dicho caso no podemos decir que existe un derecho a acceder a este tipo de información, salvo que existan razones de seguridad nacional, en los términos de la ley en la materia, disposiciones de orden público o seguridad y salud públicas o el propietario de dicha información haya otorgado su consentimiento.

77. De modo que, el acceso público –para todas las personas independientemente del interés que pudieren tener– a la información que contenga datos personales o de vida privada distintos a los del propio solicitante de información sólo procede en ciertos supuestos, reconocidos expresamente por las leyes respectivas.⁵⁰

⁴⁹ Ver *CJEU, Joined cases C-92/09 and C-93/02, Volker und Markus Schecke GbR v. Land Hessen, Opinion of Advocate General Sharpston, 17 June 2010, para. 71.*

⁵⁰ **Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.**

Artículo 22. El responsable no estará obligado a recabar el consentimiento del titular para el tratamiento de sus datos personales en los siguientes casos:

I. Cuando una ley así lo disponga, debiendo dichos supuestos ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley, en ningún caso, podrán contravenirla;



78. Ahora que el Pleno de este Tribunal Constitucional ha aclarado el contenido del derecho de acceso a la información, los supuestos en el que el legislador está autorizado para calificar como reservada cierta información y el ámbito de protección del derecho a la protección de información referida a la *vida privada* y los *datos personales*, se procede a realizar el análisis de constitucionalidad del artículo impugnado.

Análisis de constitucionalidad del artículo 10 de la Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí

79. En este apartado de la sentencia se estudiará la constitucionalidad del artículo 10 de la Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí; sin embargo, toda vez que como se dijo, el artículo 6o. de la Constitución establece dos regímenes que pueden oponer limitaciones válidas o legítimas al ejercicio

"II. Cuando las transferencias que se realicen entre responsables, sean sobre datos personales que se utilicen para el ejercicio de facultades propias, compatibles o análogas con la finalidad que motivó el tratamiento de los datos personales;

"III. Cuando exista una orden judicial, resolución o mandato fundado y motivado de autoridad competente;

"IV. Para el reconocimiento o defensa de derechos del titular ante autoridad competente;

"V. Cuando los datos personales se requieran para ejercer un derecho o cumplir obligaciones derivadas de una relación jurídica entre el titular y el responsable;

"VI. Cuando exista una situación de emergencia que potencialmente pueda dañar a un individuo en su persona o en sus bienes;

"VII. Cuando los datos personales sean necesarios para efectuar un tratamiento para la prevención, diagnóstico, la prestación de asistencia sanitaria;

"VIII. Cuando los datos personales figuren en fuentes de acceso público;

"IX. Cuando los datos personales se sometan a un procedimiento previo de disociación, o

"X. Cuando el titular de los datos personales sea una persona reportada como desaparecida en los términos de la ley en la materia."

"Artículo 120. Para que los sujetos obligados puedan permitir el acceso a información confidencial requieren obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información. No se requerirá el consentimiento del titular de la información confidencial cuando:

"I. La información se encuentre en registros públicos o fuentes de acceso público;

"II. Por ley tenga el carácter de pública;

"III. Exista una orden judicial;

"IV. Por razones de seguridad nacional y salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, se requiera su publicación, o

"V. Cuando se transmita entre sujetos obligados y entre éstos y los sujetos de derecho internacional, en términos de los tratados y los acuerdos interinstitucionales, siempre y cuando la información se utilice para el ejercicio de facultades propias de los mismos."



del derecho de acceso a la información, por lo que este Tribunal Pleno dividirá su estudio –a la luz de los mismos argumentos– en dos apartados: **(1)** se estudiará la calificación de *reserva* de la información a la luz del derecho de acceso a la información; y luego, **(2)** se analizará la calificación de información *confidencial* a la luz del mismo derecho. Es decir, se estudiará por separado cada una de las limitaciones al derecho de acceso a la información contenido en el artículo 6o. constitucional.

1. Análisis de la calificación de información reservada

80. Esclarecido el contenido del derecho de acceso a la información desde el punto de vista constitucional y convencional, así como los supuestos en que por mandato de la Constitución puede clasificarse la información como reservada, este Tribunal Constitucional concluye que los argumentos objeto de estudio son **infundados**, por las razones siguientes.

81. Contrario a lo sostenido por la accionante, el artículo 10 de la Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí no contempla una restricción previa, genérica e indeterminada ya que si bien establece que la información que derive del proceso de evaluación y control de confianza, incluidos los expedientes, será considerada *reservada*, lo cierto es que establece como limitante lo establecido en las disposiciones legales aplicables, esto es, las contenidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, la cual en su artículo 128,⁵¹ establece que el acuerdo que clasifique la información como reservada deberá contener cuando menos:

⁵¹ **Artículo 128.** El acuerdo que clasifique la información como reservada deberá contener, cuando menos:

- "I. La fuente y el archivo donde se encuentra la información;
- "II. La fundamentación y motivación del acuerdo;
- "III. El documento, la parte o las partes de los mismos, que se reservan;
- "IV. El plazo por el que se reserva la información;
- "V. La designación de la autoridad responsable de su protección;
- "VI. Número de identificación del acuerdo de reserva;
- "VII. La aplicación de la prueba del daño;
- "VIII. Fecha del acuerdo de clasificación, y
- "IX. La rúbrica de los miembros del comité."



(1) la fuente y el archivo donde se encuentra la información; (2) la fundamentación y motivación del acuerdo; (3) el documento, la parte o las partes de los mismos, que se reservan; (4) el plazo por el que se reserva la información; (5) la designación de la autoridad responsable de su protección; (6) el número de identificación del acuerdo de reserva; y, (7) **la aplicación de la prueba de daño**, entre otras.

82. Asimismo, el artículo 129⁵² de la legislación citada establece un catálogo de supuestos en los que podrá clasificarse como reservada la información, el cual es de contenido prácticamente idéntico al previsto en el artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

83. En ese mismo sentido, el legislador de San Luis Potosí en los preceptos que conforman el capítulo de "Disposiciones generales de la clasificación y desclasificación de la información", específicamente en sus artículos 118⁵³ y 119,⁵⁴ aclaró que en la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá

⁵² **Artículo 129.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

"I. Comprometa la seguridad pública y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

"II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

"III. Se entregue al Estado Mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

"IV. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

"V. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

"VI. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

"VII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

"VIII. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

"IX. Afecte los derechos del debido proceso;

"X. Vulnere la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

"XI. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y

"XII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales."

⁵³ **Artículo 118.** En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que:



justificar que: **(a)** la divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público; **(b)** el riesgo de perjuicio que supondrá la divulgación supera el interés público general de que se difunda; y, **(c)** la limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

84. Además, señaló que los sujetos obligados deberán aplicar de manera restrictiva y limitada, las excepciones al derecho de acceso a la información y deberán acreditar su procedencia, además de que tendrán la carga de la prueba de justificar toda negativa de acceso a la información, por actualizarse cualquiera de los supuestos de reserva.

85. Atento a lo anterior, si el legislador supeditó la aplicación de la reserva contenida en el artículo 10 de la Ley de Control de Confianza impugnado, a lo establecido en los preceptos mencionados, entonces, es posible concluir que dicha reserva de información no está definida como una regla genérica y previa y, por tanto, no resulta contraria a los artículos 6o. de la Constitución Federal y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

86. Dicho sea de paso, este Tribunal Pleno aclara que no por el hecho de que la disposición impugnada señale que toda la información que derive del proceso de evaluación y control de confianza, incluidos los expedientes, quiere decir que efectivamente toda esa información automáticamente debe ser clasificada como reservada por los sujetos obligados, sino que lo único que indica es que ésta es susceptible de reservarse, esto es, que su clasificación tendrá lugar una vez que se haya realizado una prueba de daño y se demuestre que:

"I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público;

"II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y

"III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio."

⁵⁴ **Artículo 119.** Los sujetos obligados deberán aplicar, de manera restrictiva y limitada, las excepciones al derecho de acceso a la información prevista en el presente título y deberán acreditar su procedencia.

"La carga de la prueba para justificar toda negativa de acceso a la información, por actualizarse cualquiera de los supuestos de reserva previstos, corresponderá a los sujetos obligados."



(i) la información solicitada representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público; (ii) el riesgo de perjuicio que supone la divulgación de la información supera el interés general de que se difunda; y, (iii) la limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

87. Ahora bien, es importante precisar que derivado de lo resuelto por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 88/2018, el Ministro Javier Laynez Potisek ofreció adecuar el proyecto para reconocer la validez del artículo 10 de la Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí. Los Ministros expresaron una mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto de declarar la invalidez del artículo 10, en su porción normativa "toda", de la Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 1195, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de octubre de dos mil dieciocho. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

88. Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 10, en su porción normativa "toda", de la Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

89. Asimismo, se aprobó por mayoría de seis votos de las Ministras y Ministros Esquivel Mosa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de reconocer la validez del artículo 10, salvo su porción normativa "toda", de la Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron en contra.



2. Análisis de la calificación de información confidencial

90. En este apartado se analizará si el legislador local al establecer en el artículo 10 de la Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí que la información derivada del proceso de evaluación y control de confianza incluidos los expedientes será considerada confidencial con excepción de lo que establezcan las disposiciones legales aplicables, resulta contraria al derecho de acceso a la información y al principio de máxima publicidad protegidos por el artículo 6o. constitucional. Desde este momento se adelanta que los argumentos que hizo valer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos al respecto son **infundados** por lo siguiente.

91. Previo a realizar el estudio respectivo, este Tribunal Pleno aclara que el examen de constitucionalidad de la porción restante del precepto impugnado no debe realizarse en aplicación estricta de la regla derivada del principio de máxima publicidad, pues si bien el legislador por mandato constitucional está impedido para convertir las excepciones en una regla general, lo cierto es que el artículo 6o. de la Constitución Federal también impone una obligación a cargo del Estado de proteger el derecho a los *datos personales* y la *vida privada* de las personas, de modo que por regla general el ejercicio del derecho a la protección de los datos personales solamente se limitará cuando se actualicen los supuestos contenidos en el artículo 6o. de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

92. Por lo anterior, se afirma que la regla derivada del principio de máxima publicidad no debe ser aplicada en automático en casos donde el acceso a la información claramente entra en tensión con alguna finalidad constitucionalmente legítima, como en este caso, la protección a los *datos personales* y la *vida privada* de las personas, ya que este último representa un límite externo al ejercicio del derecho a acceder a la información pública y a la aplicación de la regla derivada del principio mencionado.

93. Ahora bien, el derecho de acceso a la información es entendido como "*el derecho de toda persona a buscar, recibir y difundir información bajo el control del Estado*". No obstante, la Corte Interamericana enfáticamente ha sostenido que la información pública debe ser entregada sin necesidad de acreditar



un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una **legítima restricción**.

94. En cuanto al tema de las legítimas restricciones el Pleno de este Alto Tribunal argumenta que el derecho a la protección de la *vida privada* y los *datos personales* cuya defensa goza de rango constitucional al encontrarse previsto en los artículos 6o., apartado A, fracción II, 16, párrafos segundo y 20, apartado C, fracción V, de la Constitución, impone un claro límite al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, es decir, protege a los individuos de la revelación de información que les concierne en posesión de autoridades públicas y obliga a las autoridades en cuya posesión se encuentra a que garanticen la privacidad de los individuos y velen porque terceras personas no incurran en conductas que puedan afectar a los titulares arbitrariamente.

95. Luego, para determinar la constitucionalidad de la clasificación realizada por el legislador debemos tomar en cuenta qué tipo de información deriva de los procedimientos de control de confianza incluida la que se encuentra en los expedientes.

96. De conformidad con el artículo 6o. de la Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí, los procesos de evaluación tendrán por objeto acreditar que los servidores públicos y elementos de empresas de seguridad privada, cumplen con los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, para lo cual se llevan a cabo las pruebas siguientes: **(i)** psicológica; **(ii)** polígrafo o diferenciado; **(iii)** médico-toxicológico; y, **(iv)** entorno social y económico.

97. La prueba **psicológica** tiene como finalidad principal identificar a los elementos que no cumplen con las características psicodiagnósticas que demanda el cargo y el nivel idóneo de capacidad intelectual. La **poligráfica** se propone determinar que los sujetos sean confiables, honestos, que actúen con base a la confidencialidad, se apeguen a la reglamentación y los principios que establece la Constitución Federal y no participen en actividades ilícitas. La **médico-toxicológica** se propone conocer el estado de salud de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública y elementos de las empresas de seguridad privada mediante estudios de laboratorio y de gabinete para de-



tectar enfermedades crónico degenerativas, signos clínicos de abuso de drogas, incapacidad para realizar esfuerzos físicos, antecedentes heredo-familiares, personales, patológicos y ginecobstétricos en caso de mujeres. Por último, la prueba de **entorno social y económico** busca recabar información para cerciorarse que las condiciones sociales y económicas en las que vive la persona evaluada son acordes a sus percepciones salariales.

98. La información recabada en aplicación del proceso de evaluación y control de confianza conforme al artículo 3o., fracciones IX y X, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados corresponde a *datos personales* y *datos personales sensibles*, la cual es considerada información confidencial no susceptible de tratamiento y a la que sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello, salvo que se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 22 de la propia legislación o 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

99. Por lo anterior, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte concluye que contrario a lo sostenido por la accionante, el artículo 10 de la Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí en la parte que establece la clasificación de la información derivada de los procedimientos de control de confianza incluidos los expedientes como *confidencial* tampoco resulta violatoria del derecho de acceso a la información pública y el principio de máxima publicidad, toda vez que el límite al ejercicio de ese derecho se encuentra previsto en la propia Constitución y proviene de la protección al derecho fundamental que tienen todos los ciudadanos de que no se interfiera en su *vida privada* y *datos personales*. De modo que, el acceso público –para todas las personas independientemente del interés que pudieren tener– a los datos personales distintos a los del propio solicitante de información sólo procede en ciertos supuestos, reconocidos expresamente por las leyes respectivas.⁵⁵

⁵⁵ **Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.**

"Artículo 22. El responsable no estará obligado a recabar el consentimiento del titular para el tratamiento de sus datos personales en los siguientes casos:

"I. Cuando una ley así lo disponga, debiendo dichos supuestos ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley, en ningún caso, podrán contravenirla;



100. Ahora bien, continuando con el estudio de los argumentos identificados con los incisos (3) y (4) donde la Comisión Nacional de los Derechos Humanos alegó esencialmente que la norma impugnada tiene un impacto desproporcional en el gremio periodístico al imposibilitar la búsqueda y difusión de

"II. Cuando las transferencias que se realicen entre responsables, sean sobre datos personales que se utilicen para el ejercicio de facultades propias, compatibles o análogas con la finalidad que motivó el tratamiento de los datos personales;

"III. Cuando exista una orden judicial, resolución o mandato fundado y motivado de autoridad competente;

"IV. Para el reconocimiento o defensa de derechos del titular ante autoridad competente;

"V. Cuando los datos personales se requieran para ejercer un derecho o cumplir obligaciones derivadas de una relación jurídica entre el titular y el responsable;

"VI. Cuando exista una situación de emergencia que potencialmente pueda dañar a un individuo en su persona o en sus bienes;

"VII. Cuando los datos personales sean necesarios para efectuar un tratamiento para la prevención, diagnóstico, la prestación de asistencia sanitaria;

"VIII. Cuando los datos personales figuren en fuentes de acceso público;

"IX. Cuando los datos personales se sometan a un procedimiento previo de disociación, o

"X. Cuando el titular de los datos personales sea una persona reportada como desaparecida en los términos de la ley en la materia."

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

"Artículo 120. Para que los sujetos obligados puedan permitir el acceso a información confidencial requieran obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información. No se requerirá el consentimiento del titular de la información confidencial cuando:

"I. La información se encuentre en registros públicos o fuentes de acceso público;

"II. Por ley tenga el carácter de pública;

"III. Exista una orden judicial;

"IV. Por razones de seguridad nacional y salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, se requiera su publicación, o

"V. Cuando se transmita entre sujetos obligados y entre éstos y los sujetos de derecho internacional, en términos de los tratados y los acuerdos interinstitucionales, siempre y cuando la información se utilice para el ejercicio de facultades propias de los mismos."

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí.

"Artículo 142. Para que los sujetos obligados puedan permitir el acceso a información confidencial requieran obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información.

"No se requerirá el consentimiento del titular de la información confidencial cuando:

"I. La información se encuentre en registros públicos o fuentes de acceso público;

"II. Por ley tenga el carácter de pública;

"III. Exista una orden judicial;

"IV. Por razones de salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, se requiera su publicación, o

"V. Cuando se transmita entre sujetos obligados y entre éstos y los sujetos de derecho internacional, en términos de los tratados y los acuerdos interinstitucionales, siempre y cuando la información se utilice para el ejercicio de facultades propias de los mismos.



información, de modo que solicitó a este Tribunal Constitucional realizar un test de proporcionalidad para determinar las relaciones entre el fin perseguido por la norma y su colisión con el derecho de acceso a la información.

101. A juicio del Pleno de este Alto Tribunal el argumento resulta **infundado**, en virtud de que como se explicará más adelante no se cumple con los presupuestos para la aplicación del principio de proporcionalidad.⁵⁶

Análisis de la incidencia de la medida legislativa impugnada en el contenido del derecho de acceso a la información.

102. En primer lugar, este Alto Tribunal recuerda algunas de las consideraciones sostenidas en el **amparo en revisión 237/2014**,⁵⁷ donde la Primera Sala de la Suprema Corte sostuvo que la moderna teoría de los derechos fundamentales traza una distinción indispensable para entender la forma en la que los tribunales suelen hacer el control de constitucionalidad de las normas infraconstitucionales a través del principio de proporcionalidad, el *alcance* del derecho fundamental y la *extensión de su protección*.⁵⁸ De acuerdo con esta distinción se afirmó que *"el examen de constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas"*.

103. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido *prima facie* del derecho en cuestión.⁵⁹ O dicho

"Para efectos de la fracción IV del presente artículo, la CEGAIP deberá aplicar la prueba de interés público. Además, se deberá corroborar una conexión patente entre la información confidencial y un tema de interés público y la proporcionalidad entre la invasión a la intimidad ocasionada por la divulgación de la información confidencial y el interés público de la información."

⁵⁶ Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid, CEPC, 2007, página 779.

⁵⁷ Sentencia de cuatro de noviembre de 2015, resuelta por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente); José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente; Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien también se reservó su derecho a formular voto concurrente; en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a formular voto particular.

⁵⁸ Barak, Aharon, *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, trad. Doron Kalir, Nueva York, Cambridge University Press, 2012, página 19.

⁵⁹ Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid, CEPC, 2007, página 45.



en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada *limita* el derecho fundamental.⁶⁰ En esta etapa del análisis es necesario recurrir a la *interpretación* de las disposiciones normativas correspondientes. Por un lado, debe interpretarse la medida legislativa impugnada con la finalidad de determinar los alcances de la prohibición u obligación que establece. Por otro lado, también debe interpretarse la disposición constitucional que aloja el derecho fundamental en cuestión, con la finalidad de fijar el alcance o contenido *prima facie* de éste. De esta manera, en esta primera etapa se precisan las conductas cubiertas *prima facie* o *inicialmente* por el derecho fundamental en cuestión.

104. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada incide o no en el ámbito de protección *prima facie* del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional.

105. En una segunda etapa del análisis, debe determinarse si la norma que efectivamente interviene en el contenido *prima facie* del derecho fundamental es constitucional. Así, en esta fase del análisis debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca la *extensión* de la *protección* que otorga inicialmente el derecho. Este ejercicio implica que se analice si la intervención legislativa cumple con las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad: una finalidad constitucionalmente válida, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido de la medida.

106. A propósito de lo anterior, el Pleno de esta Suprema Corte aclara que para adscribir una norma o una posición a una disposición de derecho fundamental, el Tribunal Constitucional debe tener en cuenta los argumentos aducidos por las partes del proceso constitucional, interpretar la disposición respectiva con ayuda de los métodos tradicionales de la interpretación jurídica y considerar las demás fuentes de derechos fundamentales.⁶¹

⁶⁰ Barak, Aharon, *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, trad. Doron Kalir, Nueva York, Cambridge University Press, 2012, página 26.

⁶¹ Bernal Pulido, *op. cit.*, página 797.



107. Así, este Tribunal Pleno procede a determinar si la medida legislativa en la parte que subsiste limita el contenido *prima facie* del derecho de acceso a la información.

108. Para lograr lo anterior, primero se interpretará la medida legislativa impugnada con la finalidad de determinar los alcances de la prohibición u obligación que establece. Así, como se advierte de la parte del precepto que aún no ha sido declarada inválida, la información derivada del proceso de evaluación y control de confianza, incluidos los expedientes, es considerada como *confidencial*, con excepción de lo que establezcan las disposiciones legales aplicables, esto es, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de San Luis Potosí, entre otras. De modo que, la medida legislativa en estudio no puede ser entendida sin acudir a lo que disponen las legislaciones en materia de transparencia del Estado de San Luis.

109. En ese sentido, como ya se precisó en apartados anteriores la clasificación de *confidencialidad* tiene como finalidad la defensa del derecho a la protección de información concerniente a la *vida privada* de los individuos y los *datos personales*, la cual por disposición expresa constitucional no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello, salvo que se actualice alguno de los supuestos contenidos en el artículo 142 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de San Luis Potosí, el cual tiene una redacción similar –por no decir idéntica– al numeral 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

110. Atento a lo anterior, este Tribunal Constitucional sostiene que el artículo 10 de la Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí debe interpretarse en el sentido de que toda la información que derive del proceso de evaluación y control de confianza incluidos los expedientes será considerada como *confidencial* siempre y cuando no se actualice alguno de los supuestos que permitan el tratamiento de dicho tipo de información contenidos en la Ley General de Protección (sic) en Posesión de Sujetos Obligados o la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de San Luis Potosí, esto es,



cuando no se requiera el consentimiento del titular de la información para permitir el acceso al público en general.

111. Por otro lado, este Tribunal Constitucional aclara que únicamente determina el contenido *prima facie* del derecho que se estima violado cuando previo al conocimiento del asunto que resuelve no ha tenido oportunidad de determinar el *alcance del derecho fundamental* y la *extensión de su protección*.

112. Ahora bien, ésta no es la primera vez que este Alto Tribunal determina el contenido y alcance del derecho de acceso a la información pública contenido en el artículo 6o. de la Constitución, de modo que a efecto de establecer si la medida legislativa afecta el contenido del derecho en cuestión, este Tribunal Pleno retoma la interpretación que a lo largo de esta sentencia se ha venido sosteniendo y con base en ello resuelve que el artículo impugnado no afecta el contenido del derecho de acceso a la información, toda vez que busca proteger el derecho a la protección de la *vida privada* y los *datos personales* el cual representa un límite al ejercicio del derecho que se hizo valer y, por tanto, su alcance no protege el acceso a la información concerniente a una persona física identificada o identificable, ni mucho menos a aquella que se refiera a la esfera más íntima de su titular o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para ésta, como sería información genética, estado de salud, origen racial o étnico, entre otros.

113. Por lo anterior, al haber determinado que la medida legislativa no afecta el contenido del derecho que hizo valer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo procedente es declarar su constitucionalidad en la porción que establece que la información derivada de los procedimientos de control de confianza, incluidos los expedientes, será considerada *confidencial*.

VII. Resolutivos

114. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero **infundada** la presente acción de inconstitucionalidad.



SEGUNDO.—Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 10, en su porción normativa "toda", de la Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 10, salvo su porción normativa "toda", de la Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 1195, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de octubre de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el apartado VI de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio, en el sentido de declarar la invalidez del artículo 10, en su porción normativa "toda", de la Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 1195, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de octubre de dos mil dieciocho. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco



González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 10, en su porción normativa "toda", de la Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 1195, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de octubre de dos mil dieciocho, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en reconocer la validez del artículo 10, salvo su porción normativa "toda", de la Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 1195, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de octubre de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del martes 16 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL (DECRETO LXIV-106 MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS Y DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES DE TAMAULIPAS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE).

II. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. OMISIÓN DEL TURNO DE LA INICIATIVA A LAS COMISIONES CORRESPONDIENTES, SIN MOTIVAR O FUNDAMENTAR SER ASUNTO DE OBVIA O DE URGENTE RESOLUCIÓN (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL DECRETO LXIV-106 MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS Y DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES DE TAMAULIPAS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE).

III. COALICIONES. INCOMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REGULARLAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIONES XXVII Y XXVIII, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "O COALICIÓN", 59, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O COALICIONES", 234, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O COALICIONES", 238, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O COALICIÓN", Y 262, FRACCIONES II Y III, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "COALICIÓN", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

IV. COALICIONES. LEGISLACIÓN LOCAL QUE ESTABLECE UNA PRERROGATIVA ADICIONAL DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL A LA DE LOS PARTIDOS QUE LAS CONFORMAN, ASÍ COMO LA FORMA EN QUE DEBEN APARECER LOS EMBLEMAS DE LOS PARTIDOS COALIGADOS EN LAS BOLETAS ELECTORALES, REGULADA EN EL ARTÍCULO 87, PÁRRAFO 12, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIONES XXVII Y XXVIII, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "O COALICIÓN", 59, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O



COALICIONES", 234, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O COALICIONES", 238, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O COALICIÓN", Y 262, FRACCIONES II Y III, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "COALICIÓN", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

V. PROPAGANDA ELECTORAL. OBLIGACIÓN DE RETIRAR LA DE PRECAMPAÑA POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, PRECANDIDATOS Y SIMPATIZANTES PARA SU RECICLAJE, POR LO MENOS, TRES DÍAS ANTES DEL INICIO DEL PLAZO DE REGISTRO DE CANDIDATURAS DE LA ELECCIÓN QUE SE TRATE, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 212, PÁRRAFO 1, DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (ARTÍCULO 210, PÁRRAFO CUARTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR LO MENOS TRES DÍAS ANTES AL INICIO DEL PLAZO DE REGISTRO DE CANDIDATURAS DE LA ELECCIÓN QUE SE TRATE", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

VI. PROPAGANDA ELECTORAL. LA OBLIGACIÓN DE RETIRARLA DENTRO DE LOS 7 DÍAS SIGUIENTES A LA TERMINACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, PUES ES CONTRARIA AL ARTÍCULO 210, PÁRRAFO 1, DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 257, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DENTRO DE LOS 7 DÍAS SIGUIENTES A LA TERMINACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL RESPECTIVO", Y TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DENTRO DEL PLAZO A QUE SE REFIERE ESTE ARTÍCULO", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

VII. PARIDAD ENTRE GÉNEROS. ES COMPETENCIA Y OBLIGACIÓN DE LOS CONGRESOS ESTATALES GARANTIZAR ESTE PRINCIPIO EN LA POSTULACIÓN Y REGISTRO DE CANDIDATOS PARA LEGISLADORES LOCALES E INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS TANTO EN ELECCIONES ORDINARIAS COMO EXTRAORDINARIAS, EN TÉRMINOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, SIN CONSTREÑIR-



LAS AL DISEÑO FEDERAL, SIEMPRE QUE SE OBSERVEN LOS FINES PREVISTOS EN LAS CITADAS NORMAS (INTERPRETACIÓN CONFORME DE LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIÓN XXV BIS, 187, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, 190, PÁRRAFOS PRIMERO Y ÚLTIMO, 194, PÁRRAFO PRIMERO, Y 223, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

VIII. VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO. OBLIGACIÓN DE LAS AUTORIDADES, PARTIDOS O CANDIDATOS AL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES EN EL ÁMBITO POLÍTICO Y ELECTORAL (ARTÍCULOS 100, FRACCIÓN VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE LAS MUJERES", 101, FRACCIONES II Y XVII, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "DE LAS MUJERES", 133, FRACCIONES I Y II, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "DE LAS MUJERES", 148, FRACCIÓN XII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE LAS MUJERES", Y 156, FRACCIÓN XIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE LAS MUJERES", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

IX. VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO. REQUISITO DE ELEGIBILIDAD PARA OCUPAR CIERTOS CARGOS PÚBLICOS, CONSISTENTE EN NO ESTAR CONDENADO POR EL DELITO DE VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES, SIEMPRE QUE SE TRATE DE UNA CONDENA DEFINITIVA Y QUE SIGA SURTIENDO SUS EFECTOS TEMPORALES (INTERPRETACIÓN CONFORME DE LOS ARTÍCULOS 181, FRACCIÓN V, 184, FRACCIÓN IV, Y 186 FRACCIÓN VII, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

X. DERECHO HUMANO A EXPRESAR Y DIFUNDIR LIBREMENTE, POR CUALQUIER MEDIO, IDEAS, OPINIONES E INFORMACIÓN. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SÓLO PROTEGE A LAS PERSONAS FRENTE A LAS CALUMNIAS Y EXCLUYÓ DEL ÁMBITO DE PROTECCIÓN A LAS INSTITUCIONES Y PARTIDOS POLÍTICOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 26, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DENIGREN", 40, FRACCIÓN IX, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DENIGREN", 222, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DENIGREN", Y 302, FRACCIÓN XII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DENIGREN", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).



XI. CAPACITACIÓN ELECTORAL, UBICACIÓN DE CASILLAS Y DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS DE LAS MESAS DIRECTIVAS. CUALQUIER REGULACIÓN LOCAL VIOLA LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, SI NO ESTÁ DELEGADA PREVIAMENTE AL ORDEN ESTATAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 133, FRACCIONES I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y CAPACITACIÓN ELECTORAL", VI Y VII, 148, FRACCIONES XI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y LA CAPACITACIÓN ELECTORAL", Y XII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CAPACITACIÓN ELECTORAL", Y 156, FRACCIÓN XIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CAPACITACIÓN ELECTORAL", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

XII. CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA PROHIBICIÓN PARA QUE LAS PERSONAS SE REGISTREN COMO CANDIDATO LOCAL Y, SIMULTÁNEAMENTE, DEL "DISTRITO FEDERAL" DEBE ENTENDERSE "LA CIUDAD DE MÉXICO" (ARTÍCULO 33, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O DEL DISTRITO FEDERAL", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

XIII. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS TIENEN COMPETENCIA Y LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA REGULAR SU QUÓRUM DE ASISTENCIA (ARTÍCULO 109, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "4", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

XIV. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. EN CASO DE QUE NO ASISTA EL QUÓRUM, LA SESIÓN TENDRÁ LUGAR DENTRO DE LAS VEINTICUATRO HORAS SIGUIENTES CON LOS CONSEJEROS Y REPRESENTANTES QUE ASISTAN (ARTÍCULO 109, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON LOS CONSEJEROS, CONSEJERAS Y REPRESENTANTES QUE ASISTAN", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

XV. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. LAS DECISIONES DE SU CONSEJO GENERAL PUEDEN TOMARSE POR MAYORÍA SIMPLE (ARTÍCULO 93, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PRESENTES", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).



XVI. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. CUANDO NO EXISTA UN PRONUNCIAMIENTO POR PARTE DE SUS CONSEJEROS, SU VOTO SE TOMARÁ COMO EN CONTRA DEL PROYECTO DE ACUERDO O RESOLUCIÓN RESPECTIVO (ARTÍCULO 109, PÁRRAFO CUARTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CUANDO NO EXISTA PRONUNCIAMIENTO SE CONTARÁ COMO UN VOTO EN CONTRA", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

XVII. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS TIENEN COMPETENCIA Y LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA REGULAR QUE, EN EL QUÓRUM DE ASISTENCIA DE LOS CONSEJOS DISTRICTALES Y MUNICIPALES, ESTÉ PRESENTE SU PRESIDENTE (ARTÍCULOS 147, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON LAS CONSEJERAS Y LOS CONSEJEROS QUE ASISTAN, ENTRE LOS QUE DEBERÁ ESTAR LA PRESIDENTA O EL PRESIDENTE", Y 155, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON LAS CONSEJERAS Y LOS CONSEJEROS QUE ASISTAN, ENTRE LOS QUE DEBERÁN ESTAR LA PRESIDENTA O EL PRESIDENTE", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

XVIII. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. EN CASO DE EMPATE, SU PRESIDENTE TENDRÁ VOTO DE CALIDAD (ARTÍCULOS 147, PÁRRAFO CUARTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y EN CASO DE EMPATE, SERÁ DE CALIDAD EL DE LA PRESIDENTA O PRESIDENTE", Y 155, PÁRRAFO CUARTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y, EN CASO DE EMPATE, SERÁ DE CALIDAD EL DE LA PRESIDENTA O EL PRESIDENTE", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

XIX. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. VOTACIÓN POR MAYORÍA SIMPLE DE SU CONSEJO GENERAL PARA DESIGNAR A LOS TITULARES DE SU SECRETARÍA EJECUTIVA, SUS DIRECCIONES EJECUTIVAS Y DE ADMINISTRACIÓN Y SU UNIDAD DE FISCALIZACIÓN (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 110, FRACCIONES I, II Y III, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "POR MAYORÍA SIMPLE", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

XX. CONSEJOS MUNICIPALES. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS TIENEN COMPETENCIA Y LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA REGULAR QUE NO SE IN-



TEGREN EN ELECCIONES DONDE NO SE ELIJAN MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS, LO CUAL NO TRANSGREDE NINGÚN PRINCIPIO EN MATERIA ELECTORAL (ARTÍCULOS 110, FRACCIÓN LXXII, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "EN SU CASO" Y "ATENDIENDO AL TIPO DE ELECCIÓN DE QUE SE TRATE", 148, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O EN SU CASO, A LA PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA SEGÚN DETERMINE EL CONSEJO GENERAL", 149, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O; EN SU CASO, A LAS PRESIDENCIAS DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA, SEGÚN LO DETERMINE EL CONSEJO GENERAL", 152, PÁRRAFO ÚLTIMO, 261, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DISTRITAL O", Y PÁRRAFO TERCERO, FRACCIÓN III –SU DEROGACIÓN–, Y 262, PÁRRAFOS PRIMERO Y ÚLTIMO, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "DISTRITALES O", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

XXI. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. LA CREACIÓN DE LAS DENOMINADAS "OFICINAS MUNICIPALES" AFECTA LOS PRINCIPIOS DE CERTEZA, LEGALIDAD, MÁXIMA PUBLICIDAD Y OBJETIVIDAD ELECTORALES, ASÍ COMO LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA, AL NO DETALLARSE SUS FACULTADES O INTEGRACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 110, FRACCIÓN LXXI, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

XXII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 59, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O COALICIONES", 234, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O COALICIONES", Y 302, FRACCIÓN XII, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "O" Y "A LAS INSTITUCIONES O A LOS PARTIDOS POLÍTICOS", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

XXIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIONES XXVII Y XXVIII, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "O COALICIÓN", 26, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DENIGREN", 40, FRACCIÓN IX, EN



SU PORCIÓN NORMATIVA "DENIGREN", 59, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O COALICIONES", 110, FRACCIÓN LXXI, 133, FRACCIONES I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y CAPACITACIÓN ELECTORAL", VI Y VII, 148, FRACCIONES XI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y LA CAPACITACIÓN ELECTORAL", Y XII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CAPACITACIÓN ELECTORAL", 156, FRACCIÓN XIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CAPACITACIÓN ELECTORAL", 222, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DENIGREN", 223, PÁRRAFO PRIMERO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "Y COALICIONES" Y "O LAS COALICIONES", 234, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O COALICIONES", 238, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O COALICIÓN", 257, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DENTRO DE LOS 7 DÍAS SIGUIENTES A LA TERMINACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL RESPECTIVO", Y TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DENTRO DEL PLAZO A QUE SE REFIERE ESTE ARTÍCULO", 262, FRACCIONES II Y III, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "COALICIÓN", Y 302, FRACCIÓN XII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DENIGREN", Y, POR EXTENSIÓN, LA DE LOS ARTÍCULOS 59, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O COALICIONES", 234, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O COALICIONES", Y 302, FRACCIÓN XII, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "O" Y "A LAS INSTITUCIONES O A LOS PARTIDOS POLÍTICOS", DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 140/2020 Y SU ACUMULADA 145/2020. PARTIDO DEL TRABAJO Y MORENA. 7 DE SEPTIEMBRE DE 2020. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al siete de septiembre de dos mil veinte, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelven las acciones de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, promovidas por los Partidos Políticos del



Trabajo y Movimiento Regeneración Nacional (Morena) en contra de un decreto que modifica diversos artículos de la Ley Electoral y de la Ley de Medios de Impugnación Electorales, ambas del Estado de Tamaulipas.

I. Antecedentes y trámite de la demanda

1. **Presentación de las demandas.** El ocho y diez de julio de dos mil veinte, respectivamente, integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo y Alfonso Ramírez Cuéllar, presidente del Comité Ejecutivo Nacional de Morena, promovieron acciones de inconstitucionalidad en contra del Decreto LXIV-106 (publicado el trece de junio de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas y de la Ley de Medios de Impugnación Electorales de dicha entidad federativa).

2. **Conceptos de invalidez.** Los partidos políticos expusieron los siguientes conceptos de invalidez.

3. Por un lado, el **Partido del Trabajo** presentó sus argumentos de inconstitucionalidad a través de nueve temáticas de conceptos de invalidez:¹

a) **Primero (Invalidez del procedimiento legislativo).** El decreto reclamado resulta inválido al haberse emitido con vicios en el procedimiento, vulnerando con ello los principios constitucionales de régimen democrático, representativo, de certeza, legalidad y máxima publicidad, así como las garantías de seguridad jurídica, fundamentación y motivación; en detrimento de los derechos de participación directa de la ciudadanía tamaulipeca en la dirección de asuntos públicos parlamentarios. Lo anterior, por las siguientes razones:

- No se tomó en cuenta la opinión de la ciudadanía, especialistas en derecho electoral, partidos políticos y organizaciones civiles.

¹ En conjunto, el Partido del Trabajo señaló como preceptos violados los artículos 1o.; 14; 16; 17; 41; 116, fracción IV inciso g); 133, y 105, fracción II, inciso i), y penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; segundo transitorio, fracción I, inciso f), puntos 1 y 4, del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, y 1, 2, 13.1 y 24 de la Convención American sobre Derechos Humanos.



- El decreto se aprobó con dispensa de turno del asunto a las comisiones para su dictamen; sin motivar la omisión de la fase de dictamen legislativo ni estar en los supuestos para esos efectos.

- No basta para dispensar todos los trámites que el proyecto de decreto haya tenía (sic) que publicarse, al menos, noventa días antes del inicio del proceso electoral en el que tendrán aplicación las normas impugnadas, para suponer que ello justifique el asunto como si fuera de obvia resolución.

- El decreto se realizó bajo un procedimiento *fast track* el día once de junio y publicándose el sábado trece de junio. Bajo ese tenor, los integrantes de la Legislatura no tuvieron a su disposición los documentos y el tiempo necesario para preparar su intervención en el debate parlamentario.

b) **Segundo (Regulación excluyente del género masculino e invasión de competencias en materia de capacitación electoral)**. En una gran variedad de normas que regulan aspectos del Instituto Electoral se excluye injustificadamente a los varones de la protección legal de los derechos humanos, violando con ello el principio de igualdad y no discriminación y el artículo 1o. de la Constitución Federal. En realidad, el decreto impugnado sólo pretendió mejorar el lenguaje inclusivo de género, pero con una técnica legislativa deficiente que termina por excluir al género masculino.

c) Los artículos o fracciones impugnadas por estos motivos son los siguientes: artículos 100, fracción VII, 101, fracciones II y XVII, 133, fracciones I y II, 148, fracción XII, y 156, fracción XIII, de la Ley Electoral del Estado, todos ellos **únicamente** en las porciones normativas que indican "**de las mujeres**".

d) Aunado a lo anterior, **por invasión de competencias**, se estiman como inválidos las porciones normativas que dicen "**capacitación electoral**" de los artículos 148, fracción XII, y 156, fracción XIII, de la propia Ley Electoral del Estado.

e) No es posible que el legislador de Tamaulipas asigne a los Consejos Distritales y Municipales la facultad de ejecutar, en el ámbito de sus competencias, los programas de capacitación electoral, ya que ésta corresponde en exclusiva al Instituto Nacional Electoral en términos del artículo 41, base V, apartado B, inciso a), punto 1, de la Constitución Federal.



f) Es decir, dicha facultad se encuentra reservada por el Texto Constitucional para ser regulada en la ley general [artículo 32, fracción I, inciso a), fracción I] al estar designada para el Instituto Nacional Electoral; y si bien puede delegarse, su regulación no puede hacerse en una legislación local.

g) **Tercero (Privación indebida de derechos políticos a quienes sean condenados por delitos de violencia política contra las mujeres, sin mediar cosa juzgada).** Se solicita la inconstitucionalidad de los artículos 181, fracción V, 184, fracción IV, y 186, fracción VII, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas que todas establecen como impedimentos para obtener ciertos cargos públicos la de "*estar condenada o condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género*". Se vulneran los principios de presunción de inocencia, supremacía constitucional y taxatividad, certeza, legalidad, seguridad jurídica, competencia, fundamentación, motivación y el derecho de poder ser elegido para cualquier cargo de elección popular.

h) Por un lado, la redacción es ambigua y puede dar lugar a interpretaciones incorrectas y, por otro, los preceptos 181, 184 y 186, en las fracciones impugnadas, lesionan los derechos invocados, en la medida que los derechos políticos no pueden ser restringidos, sino por condena de Juez competente en materia penal, siempre que se otorgue previamente derecho a recurrir el fallo al sentenciado (pues de otra forma se vulnera la presunción de inocencia).

i) Se cita en apoyo las tesis jurisprudenciales, de título y subtítulo: "SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA EN JUICIO SUMARIO. LOS PRECEPTOS QUE NIEGUEN AL SENTENCIADO LA POSIBILIDAD DE RECURRIRLA, SON CONTRARIOS A LOS ARTÍCULOS 14 Y 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL; 14, NUMERAL 5, DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS Y 8, NUMERAL 2, INCISO H), DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.", así como la de rubro: "DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD."

j) En su caso, las fracciones impugnadas admiten al menos dos interpretaciones y la única posible constitucionalmente es que se trate de condenas definitivas que ya sean cosa juzgada.



k) **Cuarto (Expresiones o propaganda política o electoral no calumniosa).**

Los artículos 26, fracción VI, 40, fracción IX, 222, fracción IV, y 302, fracción XII, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas son inconstitucionales en las porciones normativas que dicen "**denigren**"; ello, al ir en contra de los artículos 1o., 6o., 7o., 14, párrafo segundo, 16, primer párrafo, 41, base V, apartado C, primer párrafo, 116, fracción IV, inciso b), y 133 de la Constitución Federal y 1, 2, 13.1 y 24 de la Convención American sobre Derechos Humanos.

l) Constitucionalmente, sólo se prohíbe la propaganda calumniosa y aquellas conductas que se ubiquen en los supuestos del artículo 6o., párrafo primero, constitucional, ya que en términos del artículo 7o., ninguna ley ni autoridad puede establecer censura. Por lo cual, en tratándose de límites expresos a la libertad de expresión en materia de propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos y candidatos, sólo deben abstenerse de calumniar a otras personas que también sean contendientes. Sustenta esto, lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 35/2014.

m) **Quinto (Referencia al Distrito Federal y no a la Ciudad de México).**

El artículo 33 de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, en la porción normativa que indica "**o del Distrito Federal**" es inconstitucional, porque hace referencia al Distrito Federal, el cual ya no existe como integrante de la Federación. A partir de la reforma constitucional de dos mil dieciséis, en materia de la Ciudad de México, éste es el nombre oficial de la entidad asiento de los Poderes Federales del país; a menos que, en **interpretación conforme**, se entienda la citada porción como Ciudad de México, a efectos de quien se registre a una candidatura independiente en Tamaulipas y simultáneamente para un cargo de elección en la Ciudad de México, no pueda participar en ambos.

n) **Sexto (Invalidez de la regulación legal de la figura de las coaliciones que les atribuye representación ante las mesas directivas de casilla y derecho a contar con representantes generales para actuar en la jornada electoral; espacios en recuadros de la boleta, y alude a "derechos adquiridos" por éstas en lo que toca a la asignación de diputaciones de representación proporcional y les fija requisitos para la procedencia del registro de candidaturas a diputaciones por ese principio).** Los artículos 4, fracciones XXVII y XXVIII; 59, párrafo segundo; 234, tercer párrafo; 238, primer párrafo, y 262, fracciones II y III, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, en las porciones



normativas que hacen referencia a la **coalición** o **coaliciones**, son ambiguos, deficientes e inconstitucionales al transgredir los principios de certeza, legalidad y objetividad electorales, supremacía constitucional y seguridad jurídica y competencia.

o) Por un lado, estas normas son inválidas ya que la regulación de las coaliciones corresponde en exclusiva a la Federación mediante una ley general. Tal como ha sido resuelto en diversos precedentes de la Suprema Corte.

p) Por otro lado, si no se invalidara la regulación de coaliciones por competencias, las normas generan efectos contrarios al régimen electoral y, por ende, son inconstitucionales en sentido material. A partir de ellas se permitirían recuadros en las boletas para las coaliciones; se generaría doble representación en las casillas y órganos a los partidos que formen parte de coaliciones; y se permitiría indebidamente candidaturas de coaliciones por el principio de representación proporcional, entre otros aspectos.

q) **Séptimo (Invalidez de las normas que regulan el quórum y el tipo de votación para la toma de decisiones en las sesiones del Consejo General del IETAM y de los Consejos Distritales y Municipales electorales).** Diversas disposiciones normativas (que se resaltan en la demanda) de los artículos 93, párrafo cuarto (sic), 109, párrafos primero, tercero y cuarto, 110, fracciones I, II y III, 147, párrafos segundo y cuarto, y 155, párrafos segundo y cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas son antinómicos, subjetivos e inconstitucionales por transgredir los principios de seguridad jurídica, competencia, fundamentación y motivación.

r) En primer lugar, existe una antinomia entre el artículo 93, párrafo cuarto (sic), y el 109, cuarto párrafo, en su parte inicial, en cuanto a si las decisiones, acuerdos y resoluciones del Instituto Electoral se toman por mayoría de sus integrantes presentes, de la mayoría de los integrantes o por mayoría calificada. Esta antinomia debe resolverse mediante interpretación conforme y funcional, a fin de que la votación debe ser por mayoría de los integrantes del Consejo del Instituto Electoral.

s) A saber, el artículo 116, fracción IV, inciso c), punto 1, de la Constitución dispone que estos órganos se integran con siete consejerías. Así, no se justifica



que los integrantes del consejo falten a sesiones, a menos que sea por fuerza mayor y, por ende, debe declararse la invalidez de la porción normativa que dice "**presentes**" del párrafo cuarto del artículo 93 impugnado.

t) En segundo lugar, existe una antinomia entre el artículo 93, párrafo cuarto (sic), y el 109, primer párrafo, en torno al número de consejerías que necesitan estar presentes para que el consejo general del instituto pueda sesionar válidamente y el tipo de mayoría de votos requerido para la toma de decisiones. Este problema debe resolverse de forma similar al anterior. Es decir, si las votaciones calificadas requieren de cinco votos, cuál es la razonabilidad entonces de permitir un quórum de sesión de cuatro integrantes. Por ello, debe declararse inconstitucional **la porción normativa que dice "4"** del primer párrafo del artículo 109 reclamado.

u) En tercer lugar, resultan inválidos los artículos 109, tercer párrafo, 147, segundo párrafo, y 155, segundo párrafo (en varias porciones normativas), al permitir que las decisiones, acuerdos y resoluciones tomadas en sesión de instalación de los Consejos General, Distritales y Municipales se tomen sin el quórum necesario y bajo cualquier tipo de votación; alterándose el principio de régimen democrático, de colegialidad e integración de los órganos electorales.

v) En cuarto lugar, deviene como inconstitucional el enunciado final del párrafo cuarto del artículo 109 reclamado (que dice "**cuando no exista pronunciamiento se contará como un voto en contra**"), ya que toma como voto en contra la abstención de voto de los consejeros o consejeras. En términos de la ley general, no es posible realizar una abstención de voto. En dado caso, la votación tendría que repetirse. Incluso, en la hipótesis de impedimento, no puede atribuirse a la abstención una posición en contra.

w) En quinto lugar, se reputan como inconstitucionales los artículos 147, párrafo cuarto, y 155, párrafo cuarto, en las porciones normativas que dicen "**y, en caso de empate, será de calidad el voto de la presidenta o presidente**". Dicha facultad es inválida, pues no es posible aceptar conforme al régimen electoral general la posibilidad de empate como el voto de calidad del presidente en caso de empate. De aceptarse la facultad, se afectaría el régimen democrático y la colegialidad. Las normas impugnadas debieron haber previsto más bien, por analogía, un procedimiento de votación como el que se regula en



el artículo 469, numeral 6, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

x) Y en sexto lugar, son inconstitucionales las porciones normativas que dicen "**simple**" de las fracciones I, II y III del artículo 110 reclamado. La ley no define el concepto de mayoría simple, generando ambigüedad porque podría entenderse como la mayoría simple de los integrantes del consejo o la mayoría simple de los que asistan a la sesión. Además, las fracciones reclamadas son contrarias a lo dispuesto en el artículo 24.4. del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral (que exige que la designación del secretario Ejecutivo y otros funcionarios sea por el voto de al menos cinco consejeros, es decir, por mayoría calificada y no por mayoría simple).

y) **Octavo (Creación de oficinas municipales; desaparición de los Consejos Municipales en los procesos electorales en los que no se elija Ayuntamientos; falta de certeza en cadena de custodia de los paquetes electorales)**. Los artículos 110, fracción LXXI, y 152, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas son inconstitucionales porque contravienen los principios de certeza, legalidad, máxima publicidad y objetividad electorales, así como la garantía de seguridad jurídica. Asimismo, infringen directamente los artículos 14 párrafo segundo, 16, primer párrafo, y 116 fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.

z) El primer precepto cuestionado permite la creación por parte del Consejo General de Oficinas Municipales; sin embargo, al margen de lo dispuesto en la fracción LXXI del artículo 110, no hay certeza alguna porque la ley electoral no regula las funciones que tendrían, ni sus atribuciones; tampoco se prevé para qué tipo de elección se crearán, ni los supuestos en los que será operante su creación, así como no establece previsiones presupuestales ni el momento en el cual se decidirá su creación. Incluso, el legislador no motivó adecuadamente la inclusión de esta facultad para crear oficinas municipales.

aa) Por su parte, el segundo precepto reclamado mandata que los Consejos Municipales se integrarán e instalarán para los procesos electorales en los que se elijan Ayuntamientos. El problema con esta norma es que no se tuvo en cuenta las dificultades que implica la celebración de procesos electorales sin la actividad de los Consejos Municipales, ya que éstos tienen importantes atribuciones



para cualquier elección local y no únicamente la referente a los Ayuntamientos. Tal como se desprende de los artículos 156 y 157, en relación con el 113, fracción XXXIV, de la ley electoral local.

bb) Incluso, esta situación dificulta la cadena de custodia de los paquetes electorales, pues el consejo general o los Consejos Distritales no pueden llevar a cabo las facultades respectivas con la misma eficacia que los Consejos Municipales. Teniendo en cuenta las condiciones de inseguridad y de lejanía de muchos de los Ayuntamientos respecto a los distritos y la capital en donde actúan los Consejos Distritales y el consejo general.

cc) **Noveno (Desplazamiento de los Consejos Municipales por los Consejos Distritales, en la entrega de documentación y materiales electorales a las presidencias de las mesas directivas de casilla, según determine el consejo general).** Por último, se solicita la invalidez de las porciones normativas que refieren a entregar la documentación electoral y otros documentos a las mesas directivas de casillas de los artículos 148, fracción IV, y 149, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, por contradecir lo dispuesto en los artículos 14, párrafo segundo, 16, primer párrafo, 41, base V, apartado B, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.

dd) Ello, en la medida que desplazan sin fundamento a los Consejos Municipales de la recepción y entrega de la documentación y materiales electorales a las mesas directivas de casillas, con todo lo que ello implica en cuanto a tiempo, facilidad, organización y cadena de custodia de dicha documentación y materiales.

4. Por su parte, el partido político **Morena** expuso sus razonamientos de inconstitucionalidad en seis conceptos de invalidez:²

a) **Primero (Impugnación del procedimiento legislativo en la emisión del Decreto LXIV-106, al omitirse la fase de dictaminación, sin motivar y**

² En su conjunto, Morena sostuvo que las normas transgredidas fueron los artículos 1o., 6o., 14, 16, 35, 40, 41, 53, 56, 115, 116, 124 y 133 de la Constitución Federal y tercero y cuarto transitorios de la reforma constitucional de seis de junio de dos mil diecinueve, así como los artículos 1, 2, 23.1, 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 21.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.



fundamentar su dispensa). El decreto reclamado transgrede los principios de deliberación democrática, debido proceso legislativo, certeza, legalidad, objetividad en materia electoral, progresividad, así como la garantía de seguridad jurídica, en relación con el derecho de participación ciudadana en los asuntos parlamentarios del Estado.

b) A saber, sin ser de obvia o urgente resolución, el decreto se aprobó sin haberse turnado la iniciativa a las comisiones y sin haberse motivo (sic) o justificado adecuadamente la dispensa de los trámites legislativos, violándose lo previsto en los artículos 74 de la Constitución Local y 93, numerales 1 y 5, 95, 101, 102, 104, numeral 3, 118, numeral 3, y 148 de la Ley sobre la Organización y Funcionamientos Internos del Congreso del Estado de Tamaulipas. Asimismo, el procedimiento legislativo se llevó a cabo sin haberse sometido si quiera la iniciativa a un proceso de parlamento abierto (como ha ocurrido en otras ocasiones en materia electoral; específicamente, en la reforma a la ley electoral local de dos mil quince).

c) **Segundo (Impugnación de los artículos 4, fracción XXV Bis, 187, párrafos primeros y segundo, 190, primer y último párrafos, 194 y 223, párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas).** Deficiente regulación del principio de paridad de género (que inobserva lo ordenado en el artículo 41 constitucional y los artículos tercero y cuarto transitorios de la reforma constitucional en materia de paridad entre géneros), así como transgresión a los preceptos constitucionales y convencionales que regulan la supremacía constitucional, la igualdad, la certeza, legalidad y objetividad electorales, la seguridad jurídica y el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

d) El artículo 4 impugnado define incorrectamente el concepto de paridad de género; limitando la paridad a las candidaturas y no al acceso en los cargos. La paridad no debe circunscribirse a la postulación, sino al acceso a los cargos públicos; tal como se prevé en el artículo 3, numeral 1, inciso d bis), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

e) Incluso, el artículo 4 no prevé como parte de la paridad de género el "nombramiento en cargos por designación". Por ende, debe declararse la invalidez de la totalidad de la fracción o declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa de esa fracción que dice "**candidaturas a**", agregando mediante una interpretación conforme que la paridad de género también incluye esa exigen-



cia para el "nombramiento de cargos por designación", en términos del artículo 41 de la Constitución Federal.

f) Por su parte, los artículos 187, párrafos primero y segundo, y 190 reclamados son inconstitucionales, pues no incluyen una regla que disponga que cada partido político debe garantizar el principio de paridad de género en el acceso a los cargos de diputaciones por ambos principios, con un número igual de mujeres y hombres electos, y no únicamente en la postulación de candidaturas. Por lo que se solicita se ordene al legislador subsanar esta deficiencia.

g) Es decir, si el principio de paridad de género que, desde la óptica del partido actor, se entiende como la igualdad política sustantiva de hombres y mujeres, debe entonces garantizarse con la asignación y acceso de 50% mujeres y 50% hombres en cargos de elección popular, así como en los nombramientos por designación. Pero no sólo en el número global de integrantes de un poder público colegiado, como es la Legislatura del Estado, sino además, en número igual al interior de cada grupo parlamentario.

h) Asimismo, resultan inválidos los artículos 190, primer y último párrafos, 194 y 223, primer párrafo, de la ley electoral local, ya que omiten: regular que las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional **sean encabezadas alternadamente** por mujeres y hombres; por lo que hace a la integración de los Ayuntamientos, no señalan que las regidurías por el principio de representación proporcional sean encabezadas por un género distinto cada periodo electivo, y tampoco se detalla que las listas de diputados y las planillas de Ayuntamientos presentadas por los partidos deben ser encabezada alternadamente por mujeres y hombres **cada periodo electivo**. Consecuentemente, se requiere subsanar estas deficiencias para que se garantice tanto la paridad de género horizontal y vertical como los principios de periodicidad y alternancia.

i) **Tercero (Impugnación de los artículos 133, fracciones I [en las porciones normativas que dicen "de las mujeres" y "capacitación electoral"), VI y VII, 148, fracciones XI y XII (en las porciones normativas que dicen "de las mujeres" y "capacitación electoral") y 156, fracción XIII (en las porciones normativas que dicen "de las mujeres" y "capacitación electoral"), de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas].** Ello, al exceder la competencia del Instituto Electoral de Tamaulipas las atribuciones que, en materia de capacitación



electoral, pretende atribuirle al legislador local, mismas que son de competencia constitucional y legal del Instituto Nacional Electoral.

j) De ahí que toda atribución prevista en la Ley Electoral Tamaulipeca, relativa a programas, designación de coordinadores, coadyuvancia, apoyo a órganos electorales, o ejecución de programas en materia de capacitación electoral, carece de validez y atenta contra el principio de supremacía constitucional. Aclarándose que el cuestionamiento de las porciones normativas referidas a las "mujeres", se haría en otro concepto de invalidez.

k) **Cuarto. [Impugnación de los artículos 110, fracciones LXXI y LXXII (esta última en sus porciones normativas "en su caso" y "atendiendo al tipo de elección de que se trate"), 148, fracción IV (en su porción normativa que dice ", o en su caso, a la presidencia de la mesa directiva de casilla según determine el consejo general"), 149, fracción III (en su porción normativa que dice "o; en su caso, a las presidencias de las mesas directivas de casillas, según determine el consejo general"), 152, último párrafo, 261, párrafo segundo (en su porción normativa que dice "distrital o"), así como la norma derogatoria de su fracción III, y 262, primer y último párrafos (en sus porciones normativas que dicen "distritales o"), todos de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas].** Ello, porque se regula deficientemente la creación de oficinas municipales a discreción del consejo general; limita injustificadamente la integración, instalación y participación de los Consejos Municipales para los procesos electorales en los que se elija Ayuntamientos; faculta indebidamente a los Consejos Distritales y a sus respectivos presidentes a entregar directamente a las mesas directivas de casillas, según lo determine el consejo general, y omite garantizar la cadena de custodia, en la entrega recepción de documentación y útiles necesarios.

l) En efecto, dichas normas vulneran los principios de autonomía e independencia de la autoridad administrativa electoral, certeza, legalidad y objetividad electorales, al disponer que los Consejos Municipales se integrarán e instalarán para los procesos electorales en los que se elija Ayuntamientos, excluyendo la posibilidad de que funcionen en los procesos de renovación de la gubernatura en el 2021. De igual manera vulnera dichos principios, el hecho de que los Consejos Distritales ordenen la entrega, y el presidente de éstos, entreguen la documentación electoral y útiles necesarios para las mesas directivas de casillas o,



en su caso, a las presidencias de las mesas directivas de casillas, según lo determine el consejo general.

m) Aunado a lo anterior, los Consejos Municipales son de gran relevancia y, por tanto, no se cumple el supuesto objeto señalado en la iniciativa que derivó en el decreto impugnado, de hacerlos más eficientes, con el aparente perfeccionamiento y actualización de la regulación inherente a la organización y funcionamiento de algunos órganos electorales del Instituto Electoral de Tamaulipas. Se trata de una medida regresiva que pone en peligro la certeza y seguridad electoral; en particular, se pone en riesgo la cadena de custodia restringiendo, además, el derecho de los representantes de los partidos a vigilar esas operaciones (en lugar de ser 43 representantes en cada Consejo Municipal, ahora esa labor deberán hacerlo representantes únicamente de 22 Consejos Distritales).

n) Deficiencia que tiene que analizarse en conjunto con la facultad atribuida al Instituto Electoral de crear "oficinas municipales", toda vez que esa facultad no se arroja de un régimen normativo que regule de manera suficiente dichas oficinas y sus facultades; transgrediendo los principios de legalidad, objetividad y certeza electorales, así como la autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales. Siendo de particular relevancia lo dispuesto en los artículos 41, tercer párrafo, base V, apartado C, puntos 3, 10 y 11 de la Constitución Federal y 104, numeral 1, incisos f) y o), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

o) **Quinto (Impugnación de los artículos 181, fracción V, 184, fracción IV, y 186, fracción VII, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas).** Ello, al ser inconstitucional e inconveniente el impedimento legal para ser electo o electa a cualquiera de los cargos de elección popular en el Estado o los Municipios, referente a estar condenada o condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, en la medida que se vulneran los principios de inocencia, taxatividad, igualdad y no discriminación.

p) Lo anterior, porque al sólo tener legalmente por impedidos a los ciudadanos que hayan recibido condena "**por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género**" podrá entenderse pro persona, que en caso de que la condena sea firme por otro delito no hay impedimento para ser gobernador, diputado o integrante de Ayuntamiento, y así se transgrede la prohibición dispuesta en los artículos 1o. de la Constitución Federal y 1 de la Convención



Americana, de discriminación por cualquier motivo que atente contra la dignidad humana.

q) Añade que, no basta que una persona sea condenada por un delito como el señalado por la norma impugnada, pues si el sentenciado por el delito de "violencia política contra las mujeres en razón de género" ha apelado o recurrido al juicio de amparo, no puede tenerse por definitiva para efectos de suspensión de los derechos políticos.

r) **Sexto [Impugnación de los artículos 210, párrafo cuarto (en la porción normativa que dice "por lo menos tres días antes al inicio del plazo de registro de candidaturas de la elección que se trate"), y 257, párrafos primero (en la porción normativa que dice "dentro de los 7 días siguientes a la terminación del proceso electoral respectivo") y tercero (en la porción normativa que dice "dentro del plazo a que se refiere este artículo"), de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas]**. En estos preceptos se disponen plazos excesivos para el retiro de la propaganda de las precampañas y campañas electorales, vulnerando los principios de contienda electoral, certeza, legalidad y objetividad electorales.

s) En efecto, señala que las normas referidas lesionan los principios de equidad en la competencia política de legalidad electorales en la medida que el legislador permite a los difusores de propaganda electoral de precampaña mantener esa publicidad hasta por lo menos tres días antes del inicio del plazo de registro de candidaturas. Lo que, eventualmente configura actos anticipados de campaña, implicando una ventaja indebida si un precandidato ganador de la candidatura interna, extiende artificialmente la difusión de precampaña, aun cuando el retiro de propaganda sea para efectos de su reciclaje y, por ende, es violatorio del artículo 41, tercer párrafo, base IV, y 116, fracción IV, inciso j), de la Constitución Federal.

t) Por otra parte, en lo que respecta al deber de los partidos políticos, coaliciones, candidatas y candidatos, previsto en el artículo 257 impugnado, de retirar su propaganda dentro de los siete días siguientes a la terminación del proceso electoral respectivo, implica una antinomia con el artículo 211 de la Ley Electoral de Tamaulipas, ya que el 211 dispone que el retiro de dicha propaganda debe efectuarse antes de la jornada electoral, pero si se trata de propaganda colocada en la vía pública, tal retiro debe hacerse durante los 15 días siguientes a su con-



clusión, contrastando lo dispuesto por el artículo 257 que amplía el plazo para el retiro de la propaganda en los siete días siguientes a la terminación del proceso electoral.

u) Lo anterior representa inequidad, porque beneficia más al partido o candidatura que tiene más recursos para saturar de propaganda, sabedores que podrán pagar los gastos que el retiro demorado de dicha propaganda cause.

5. Admisión y trámite. Por acuerdos de diez y dieciséis de julio de dos mil veinte, respectivamente, el Ministro presidente de esta Suprema Corte tuvo por interpuestas las acciones de inconstitucionalidad; registrándolas bajo los números de expediente 140/2020 (la del Partido del Trabajo) y 145/2020 (la de Morena), decretando su acumulación y designando como instructor al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

6. Consiguientemente, por acuerdo de dieciséis de julio de dos mil veinte, el Ministro instructor dio cuenta de ambas demandas de inconstitucionalidad, las **admitió** a trámite y tuvo a los Poderes Legislativos y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas como las entidades que emitieron y promulgaron el decreto impugnado; asimismo, entre otros aspectos, solicitó el informe a estas autoridades, le dio vista del asunto al fiscal general de la República y al consejero jurídico del Gobierno Federal y requirió al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la remisión de su opinión, así como al consejero presidente del Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas el informe sobre la fecha de inicio del próximo proceso electoral.

7. Informe sobre el proceso electoral. El consejero presidente del Instituto Electoral de Tamaulipas informó que el próximo proceso electoral en la entidad, dará inicio el trece de septiembre de dos mil veinte en términos del artículo 204, primer párrafo, de la ley electoral local.

8. Informe del Poder Legislativo. El presidente de la Diputación Permanente de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado, por escrito recibido electrónicamente el treinta y uno de julio de dos mil veinte, rindió informe y expresó los razonamientos que se detallan a continuación:

a) Cuestión previa. Se solicita se tomen en cuenta para resolver las acciones de inconstitucionalidad los principios de conservación de la norma, presunción de constitucionalidad, progresividad y no regresividad.



b) Procedimiento legislativo. En principio, se señala que no se actualizan violaciones en el procedimiento con impacto a los principios de legalidad y democracia deliberativa. Las entidades federativas tienen competencia para regular el procedimiento legislativo al interior de sus Congresos. Bajo esa tónica, dado que la Constitución Local señala que las reglas del procedimiento se detallarán en la legislación secundaria (artículos 58, fracción XXVI, y 66), se destaca que las mismas se encuentran en la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas. En particular, se resalta que dicha legislación autoriza dispensar los trámites de turno y dictamen de iniciativas (artículos 93, numeral 4, y 148, numeral 3), cuando se trate de asuntos de obvia o de urgente resolución, por medio del voto de la mayoría de los legisladores presentes en el Pleno.

c) Así las cosas, se argumenta que no existen violaciones en el procedimiento, sin que resulte aplicable lo fallado por esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas. La iniciativa fue leída de manera íntegra ante el Pleno. La dispensa de los trámites de la iniciativa se presentó por una diputada, se justificó "*atendiendo a la naturaleza del asunto*" (pues buscaba incorporar los derechos de las mujeres en el plano político-electoral, sancionar la violencia política de género y dotar de mayor eficiencia la participación política de las mujeres) y fue aprobada por 30 votos a favor y 3 en contra según el acta de la sesión (o de 29 votos a favor, 1 abstención y 3 en contra, según el acta de votación, diferencia que sería irrelevante para efectos de la validez).

d) Asimismo, no es aplicable el referido precedente, pues se advierte que la dispensa de los trámites no necesita un requisito adicional al acuerdo del Pleno (mayoría) para dar el tratamiento de obvia o urgente resolución a algún asunto, al no establecerse tal aclaración en la legislación. Por su parte, en el caso, se respetó el derecho de participación de todas las fuerzas políticas: la iniciativa fue consensuada al interior del órgano y firmada por los representantes de todos los grupos parlamentarios. A su vez, en la discusión, participaron todas las fuerzas políticas y el procedimiento deliberativo fue público y culminó con la correcta aplicación de las reglas de votación (siendo aprobado el decreto por unanimidad de 33 votos a favor).



e) Estudio de fondo. Dicho lo anterior, en torno a la impugnación material de las normas, se argumenta lo siguiente. En cuanto a la validez de las normas de protección a los derechos humanos de las mujeres, señala que los partidos políticos además de basarse en una perspectiva machista y discriminatoria del derecho parten de un desconocimiento del funcionamiento e interpretación del ordenamiento jurídico nacional, ya que el que la ley haga énfasis en la protección de los derechos humanos de un grupo vulnerable no significa que se vaya a desproteger al resto de las personas. Lo anterior es así, puesto que todas las autoridades electorales de Tamaulipas se encuentran obligadas a proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas, en términos de lo dispuesto por el artículo 1o. constitucional, así como el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

f) Los partidos políticos accionantes reclaman la invalidez de los artículos 181, fracción V, 184, fracción IV y 186, fracción VII, de la ley electoral local por violar los principios de presunción de inocencia, no discriminación y derecho a ser votado. Sobre el primero de los principios aducidos como violados, menciona que los partidos accionantes basan su argumento en una lectura limitada y regresiva del artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Federal, pues presuponen que sería suficiente una condena de primera instancia para que se configure la inelegibilidad del gobernador o gobernadora, diputado o diputada y algún miembro del Ayuntamiento. Sin embargo, de una simple lectura se apreciará que la frase "estar condenada o condenado" debe entenderse como "estar purgando una pena", lo cual implica que previo a ello exista una sentencia ejecutoriada que haya confirmado la sanción penal por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género.

g) Así ha interpretado la Suprema Corte el artículo 38, fracción III, constitucional, en el sentido de que la privación de los derechos políticos electorales, particularmente el derecho de ejercer un cargo público de elección popular se pierden durante la extinción de la pena corporal, lo cual presupone la sentencia de un condena firme y cualquier interpretación que pretenda la inelegibilidad para los cargos de elección popular referidos, de cualquier persona que aún no haya sido condenado de manera firme, será contraria a los criterios interpretativos del artículo 1o. constitucional.



h) Sobre el segundo principio violado, establece que es infundado el argumento de los accionantes, puesto que el mismo parte del desconocimiento del artículo 38, fracciones III y VI, constitucional. En efecto, el hecho de que las normas impugnadas hagan énfasis en el delito citado no implica que la Constitución pierda vigencia.

i) Finalmente, sobre el tercer principio violado es infundado de acuerdo con lo establecido en las sanciones del artículo 20 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, ya que cualquier conducta típica contemplada conlleva la pena de prisión. Además, señala que en el recurso de reconsideración SUP-REC-91/2020 y su acumulada, resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se enfatizó que es una obligación de todas las autoridades adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, entre otras cosas.

j) Por otro lado, los accionantes alegan que los artículos 26, fracción VI, 40, fracción IX, 222, fracción IV, y 302, fracción XII, de la ley electoral violan la libertad de expresión puesto que el "denigrar" es un elemento de la misma. Sobre esto, el legislativo dice que los partidos parten del error de que dicha libertad es ilimitada, lo cual es incorrecto, puesto que si bien, la libertad de expresión es la piedra angular de la democracia liberal, también es cierto que encuentra su límite en los derechos humanos y la dignidad de las personas, razón por la cual no se puede considerar que recurrir a expresiones que denigren a otra persona, sea parte de la libertad de expresión.

k) Por ende, el concepto de invalidez es infundado, pues la prohibición reclamada cumple con los estándares de libertad de expresión que ha fijado la Suprema Corte en relación con expresiones dirigidas a personas de carácter público. El elemento subjetivo fundamental de dicho estándar es la "malicia efectiva" o "real malicia" y que requiere para que se configure que las expresiones se hagan a sabiendas de su falsedad o con la intención de causar un daño.

l) Asimismo, se argumenta que es infundado lo que reclama el Partido del Trabajo de los artículos 4o., fracciones XVIII y XXVII, 59, párrafo segundo y 262, fracciones II y III, toda vez que la invasión de la esfera competencial del Congreso de la Unión sobre las coaliciones es inexistente, puesto que dichos



artículos no regulan la figura de las coaliciones, sino que las contemplan. Por lo que pretender que cualquier alusión a las coaliciones en las leyes locales es inconstitucional, es un absurdo que impediría por sí solo la eficacia de regulación de las mismas que establece la Ley General de Partidos Políticos. Además, en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 citada por el mismo partido político, se reconoció que los Congresos de los Estados pueden mencionar a las coaliciones y que pueden legislar sobre aspectos que se relacionen de manera indirecta con dicha figura.

m) Por otro lado, considera que es infundado y contradictorio el argumento del Partido del Trabajo referente a la deficiente regulación de las coaliciones. Dicho partido aduce que la regulación es inconstitucional porque de permitirse daría a los partidos políticos en coalición un mayor número de representantes en las casillas, generando inequidad en la contienda; sin embargo, no comprenden el trabajo que llevan a cabo dichos representantes, pues su labor no es tomar decisiones sino supervisar y comprobar que la jornada electoral se desarrolle conforme a derecho y, en ese sentido, los representantes no configuran mayorías, pues es lo mismo para un partido político tener dos, tres o cuatro representantes, ya que con uno es suficiente para hacer observaciones en las actas. Aunado, el Pleno de la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 4/2009 y la Sala Superior del Tribunal Electoral en el recurso de apelación SUP-RAP-120/2015 han reconocido el derecho de las coaliciones a nombrar representantes de casillas.

n) Por lo que hace a la impugnación de los artículos 93, 109, 110, fracciones I, II y III, 147 y 155, se argumenta que las antinomias señaladas son aparentes y resultan de una lectura parcial de secciones escogidas para aparentar dichas contradicciones, puesto que, si bien la ley exige requisitos para sesionar en una primera convocatoria, también permite la sesión con los consejeros presentes en una convocatoria posterior, con el objetivo de que el consejo pueda llevar cabo sus funciones. De la presunción de voto en contra, en efecto, da certeza jurídica al silencio de las autoridades y la invalidez de lo anterior, supondría un retroceso y finalmente la inconstitucionalidad del voto de calidad del consejero presidente es infundado, puesto que hace depender lo anterior de que ocurra una serie de condiciones concatenadas de realización improbable.



o) De igual manera, se sostiene que los accionantes argumentan la invalidez de las fracciones que permiten al presidente del Instituto Electoral Local, proponer crear oficinas municipales "cuando se requiera", lo cual es infundado; ello, toda vez que el Consejo General del INE cuenta con la misma atribución, por lo que dicha facultad es un mecanismo propio de los organismos electorales mexicanos, para la organización de los procesos electorales a nivel municipal. Adicionalmente, la regulación de las funciones y naturaleza de las oficinas municipales ya se encuentra establecida en el Reglamento de Elecciones emitido por el INE y en el artículo 11 se establece que las oficinas electorales son órganos ejecutivos que sirven como centro de apoyo y coordinación para la realización de actividades operativas previas, durante y posteriores a la jornada electoral, en zonas que se encuentren alejadas de la sede distrital.

p) La misma lógica sigue a la reforma que habilita a los Consejos Distritales para distribuir, recibir y resguardar el material electoral en los que no se encuentren en funcionamiento los Consejos Municipales establecida en los artículos impugnados; por lo que todas las funciones administrativas pueden ser subsumidas por el Consejo Distrital sin afectar los principios de la función electoral. Asimismo, las reformas en ningún momento violan los principios rectores de la debida función electoral, enumerados en la tesis de jurisprudencia «P./J. 144/2005» de rubro: "FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES."

q) En octavo lugar, menciona que los partidos políticos reclaman la inconstitucionalidad de los artículos 4, fracción XXV Bis; 187 párrafos primero y segundo; 190 primer y último párrafos; 194 y 223, párrafo primero, de la ley electoral local, ya que ellos consideran que hay una deficiente definición del concepto de paridad de género porque no otorgan acceso igualitario de mujeres y hombres a los cargos de elección popular, así como una omisión de establecer que las listas de candidaturas a las diputaciones y regidurías por el principio de representación proporcional, sean encabezadas alternadamente por mujeres y hombres, cada periodo electivo.

r) Empero, para el legislativo lo anterior carece de lógica, ya que es a través de las candidaturas como se obtiene acceso a las elecciones, y la intención de legislador al determinar que la paridad de género se garantiza al otorgar



igualdad política entre mujeres y hombres, traduciéndose en la asignación del 50% de mujeres y 50% de hombres en candidaturas. Por otro lado, la omisión referida es falsa, ya que la ley electoral local sí contempla que las listas sean encabezadas alternadamente por mujeres y hombres, de conformidad con la fracción II del artículo 238 de la referida ley.

s) Finalmente, los partidos políticos promoventes alegan que los artículos 210 y 257 vulneran los principios de equidad en la contienda. Sin embargo, se destaca que, la finalidad de la precampaña es el llevar a cabo una selección dentro de los partidos políticos de los candidatos, por tanto, su propaganda va dirigida a sus militantes.

t) En cuanto a la regulación local en materia de propaganda electoral, la Suprema Corte se pronunció al respecto en la jurisprudencia de rubro: "PROPAGANDA ELECTORAL. ES VÁLIDO QUE LAS CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES DESARROLLEN LOS PRINCIPIOS PREVISTOS SOBRE DICHA MATERIA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Dicha jurisprudencia establece que, en la regulación de la propaganda electoral debe existir un balance entre la libertad de expresión y los principios de equidad y certeza en materia electoral, lo cual se materializa en el caso al dar un tiempo razonable para que se retire dicha propaganda. Además, el artículo 210 de la ley electoral local establece sanciones en caso de no retirarla, por lo que en el supuesto de que se lleven a cabo actos anticipados de campaña existirán consecuencias. Por último, no existe contradicción en el primer y segundo párrafos del artículo 257 y el 211, párrafos primero y segundo de la multicitada ley, ya que en el supuesto establecido en el artículo 211 se hace referencia a la propaganda en la vía pública.

9. Informe del Poder Ejecutivo. El secretario general de Gobierno del Estado de Tamaulipas, por escrito recibido de manera electrónica el treinta y uno de julio de dos mil veinte, rindió informe en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa y esgrimió los siguientes razonamientos:

a) No se hacen valer conceptos de invalidez por vicios propios en cuanto a la promulgación y publicación del decreto impugnado, por lo que la Suprema



Corte debe decretar la improcedencia de la acción con fundamento en los artículos 19, fracción VII, y 61, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia.

b) Sostiene que, del análisis integral de la demanda los accionantes se limitan a formular el argumento tendente a que el decreto impugnado fue publicado el trece de junio de dos mil veinte, circunstancia que resulta irrelevante dado que el Periódico Oficial del Estado cuenta con facultad para ello, amén de que la ley electoral local se promulgó y público por lo menos noventa días antes del inicio del proceso electoral. De ahí que, contrario a lo aducido por los promoventes, la intervención del Ejecutivo Local y del secretario general de Gobierno, en el proceso formativo del Decreto LXIV-106 no es violatorio de derechos humanos, en virtud de que la promulgación, publicación y refrendo se halló subordinada a la voluntad del Congreso Local que lo expidió.

c) En cuanto a la constitucionalidad de las normas impugnadas, sostiene que los promoventes reclaman la invalidez de los artículos 181, fracción V, 184, fracción IV y 186, fracción VII, de la ley electoral local, por violar los principios de presunción de inocencia, no discriminación y derecho a ser votado. Sin embargo, la Suprema Corte apreciará que la porción "*Estar condenada o condenado*" debe entenderse como "*estar purgando una pena*", lo cual implica que previo a ello exista una sentencia ejecutoriada que haya confirmado la sanción penal en cuestión.

d) Así ha interpretado la Suprema Corte el artículo 38, fracción III, de la Constitución Federal, en el sentido de que la privación de los derechos políticos electorales, en el caso concreto, el derecho de ejercer un cargo público de elección popular, se pierde durante la extinción de la pena corporal; lo que evidencia la existencia de una condena firme.

e) En relación con el principio de no discriminación aducido, es infundado. La efectividad del argumento parte del desconocimiento de lo dispuesto en el artículo 38, fracciones III y VI, de la Constitución Federal. En efecto, el hecho de que las normas impugnadas hagan énfasis en el delito citado no implica que la Constitución pierda vigencia y por último la violación al derecho político de ser



votado es infundado, de acuerdo a lo establecido en las sanciones del artículo 20 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, ya que cualquier conducta típica contemplada conlleva la pena de prisión.

f) Por otro lado, los accionantes alegan que los preceptos violan la libertad de expresión puesto que el "denigrar" es un elemento de la misma. Además, parten del error de que dicha libertad es ilimitada, lo cual es incorrecto, puesto que si bien, la libertad de expresión es la piedra angular de la democracia liberal, también es cierto que encuentra su límite en los derechos humanos y la dignidad de las personas, razón por la cual no se puede considerar que recurrir a expresiones que denigren a otra persona, sea parte de la libertad de expresión. Por tanto, el concepto de invalidez es infundado, pues la prohibición reclamada cumple con los estándares de libertad de expresión que ha fijado la Suprema Corte en relación con expresiones dirigidas a personas de carácter público.

10. **Opinión especializada.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación presentó su opinión especializada; misma que se encuentra agregada al expediente.

11. **Pedimento.** El fiscal general de la República y el consejero jurídico del Gobierno Federal no formularon pedimento en el presente asunto.

12. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de veintidós de agosto de dos mil veinte, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. Competencia

13. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que los partidos políticos accionantes plantean la posible contradicción entre normas de rango constitucional y un decreto que modifica



diversas disposiciones de la Ley Electoral y de la Ley de Medios de Impugnación Electorales, ambas del Estado de Tamaulipas.

III. Precisión de las normas reclamadas

14. Del análisis de los escritos de demanda de las acciones de inconstitucionalidad se estima que fueron impugnadas las siguientes normas generales.

15. Por un lado, respecto a la demanda del Partido del Trabajo, se advierte lo siguiente:

a) Se cuestiona el Decreto LXIV-106, por lo que hace a su procedimiento legislativo.

b) De manera específica, se impugna la regularidad constitucional **única-mente** de los siguientes preceptos o disposiciones normativas de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas:

- Artículos 4, fracciones XXVII y XXVIII; 59, párrafo segundo; 234, tercer párrafo; 238, primer párrafo, y 262, fracciones II y III, en las porciones normativas que dicen "**o coalición**", "**o coaliciones**" o "**coalición**";

- Artículos 26, fracción VI; 40, fracción IX; 222, fracción IV, y 302, fracción XII, en las porciones normativas que dicen "**denigren**";

- Artículos 33, en la porción normativa que dice "**o del Distrito Federal**";

- Artículos 100, fracción VII; 101, fracciones II y XVII; 133, fracciones I y II; 148, fracción XII, y 156, fracción XIII, todas en las porciones normativas que indican "**de las mujeres**";

- Artículos 148, fracción XII, y 156, fracción XIII, también en las porciones normativas que dicen "**capacitación electoral**";

- Artículos 148, fracción IV, y 149, fracción III, en las porciones normativas que dicen "**en su caso, a la presidencia [a las presidencias] de la mesa[s] directiva[s] de casilla según determine el consejo general**";



- Artículos 93, párrafo tercero,³ en la porción normativa que dice "**presen-tes**"; 109, párrafos primero, en la porción normativa que dice "**4**", tercero, en la porción normativa que dice "**con los consejeros, consejeras y representantes que asistan**", y cuarto, en la porción normativa que dice "**Cuando no exista pronunciamiento se contará como un voto en contra**"; 110, fracciones I, II y III, en las porciones normativas que dicen "**por mayoría simple**"; 147, párrafos segundo, en la porción normativa que dice "**con las consejeras y los consejeros que asistan, entre los que deberá estar la presidenta o el presidente**", y cuarto, en la porción normativa que dice "**y en caso de empate, será de calidad el de presidenta o presidente**", y 155, párrafos segundo, en la porción normativa que dice "**con las consejeras y los consejeros que asistan, entre los que deberán estar la presidenta o el presidente**", y cuarto, en la porción normativa que dice "**y, en caso de empate, será de calidad el de la presidenta o el presidente**"; y

- Artículos 110, fracción LXXI; 152, último párrafo; 181, fracción V; 184, fracción IV, y 186, fracción VII.

16. Por su parte, en relación con la demanda de Morena, se advierte lo que sigue:

a) Se cuestiona a su vez el Decreto LXIV-106, por lo que hace a su procedimiento legislativo.

b) De manera específica, se impugna la regularidad constitucional **única-mente** de los siguientes preceptos o disposiciones normativas de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas:

- Artículos 4, fracción XXV Bis; 181, fracción V; 184, fracción IV; 186, fracción VII; 187, párrafos primeros y segundo; 190, párrafos primero y último; 194, párrafo primero, y 223, párrafo primero;

³ En cierta parte de la demanda, se indica como reclamado el párrafo cuarto del artículo 93 (que incluso no existe); sin embargo, dada la transcripción que se hace de la norma y porción reclamada, se advierte que el párrafo efectivamente cuestionado, en la porción "*presentes*", es el **tercero**.



- Artículos 110, fracciones LXXI y LXXII, esta última en las porciones normativas que dicen "**en su caso**" y "**atendiendo al tipo de elección de que se trate**"; 148, fracción IV, en su porción normativa que dice "**o en su caso, a la presidencia de la mesa directiva de casilla según determine el consejo general**"; 149, fracción III, en su porción normativa que dice "**o; en su caso, a las presidencias de las mesas directivas de casillas, según determine el consejo general**"; 152, último párrafo; 261, párrafo segundo, en la porción normativa que dice "**distrital o**", así como la norma derogatoria de su fracción III, y 262, primer y último párrafos, ambas en las porciones normativas que dicen "**distritales o**";
- Artículos 100, fracción VII⁴ y 101, fracciones II y XVII, en las porciones normativas que dicen "**de las mujeres**"; 133, fracciones I, en las porciones normativas que dicen "**de las mujeres**" y/o "**capacitación electoral**", II,⁵ en la porción normativa que dice "**de las mujeres**",⁶ VI y VII; 148 fracciones XI y XII, esta última

⁴ En la página 2 de la demanda, se hace referencia a la fracción VI del artículo 100 como disposición reclamada; sin embargo, advirtiendo la causa de pedir, se considera que la identificación de la fracción se hizo erróneamente y en realidad se cuestionó la **fracción VII** de ese artículo 100, ya que es la que contiene el contenido relativo a la protección de los "**derechos humanos de las mujeres**".

⁵ Las fracciones II del artículo 33 y II y XVII del artículo 101 de la ley electora se indicaron como normas reclamadas en la página 2 de la demanda (en el apartado de "normas reclamadas").

⁶ Cabe destacar que, respecto a las citadas **fracciones II del artículo 33, II y XVII del artículo 101 y VII del artículo 100** de la ley electoral local, es cierto que sólo se mencionan al inicio de la demanda en el apartado de "normas reclamadas" y ya no se vuelve a aludir a ellas en el tercer concepto de invalidez de Morena; apartado de la demanda donde el partido político transcribe y subraya las fracciones o porciones normativas reclamadas de varios artículos de la legislación y, en el que se afirmó (página 51) que los argumentos relativos a la violación constitucional sobre las porciones normativas que dicen "**de las mujeres**" se expondrán en otro apartado de conceptos de invalidez (sin mayores aclaraciones posteriormente).

Sin embargo, **advirtiendo la causa de pedir**, se entiende que Morena sí cuestionó las porciones normativas relativas "**de las mujeres**" de la ley electoral, pues de su demanda se puede desprender una posición relativa a la violación a los principios de igualdad y no discriminación. Particularmente, se insiste, porque todas esas disposiciones se detallaron expresamente como normas impugnadas al inicio de la demanda; algunas de ellas se transcribieron en el apartado de conceptos de invalidez subrayando incluso la porción normativa relativa a "**de las mujeres**" y se citó como parámetro de regularidad lo previsto en el artículo 1o. constitucional y el numeral 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (que regulan el principio de igualdad).

Posición de valoración integral el escrito del partido político que se hace atendiendo al principio pro *actione* y sin suplir indebidamente la demanda. Además, como ya se evidenció, estas porciones normativas relativas a "**de las mujeres**" de las citadas fracciones II del artículo 33, VII del artículo 100



en las porciones normativas que dicen "**de las mujeres**" y "**capacitación electoral**", y 156, fracción XIII, en las porciones normativas que dicen "**de las mujeres**" y "**capacitación electoral**"; y

- Artículos 210, párrafo cuarto, en la porción normativa que dice "**por lo menos tres días antes al inicio del plazo de registro de candidaturas de la elección que se trate**", y 257, párrafos primero, en la porción normativa que dice "**dentro de los 7 días siguientes a la terminación del proceso electoral respectivo**", y tercero, en la porción normativa que dice "**dentro del plazo a que se refiere este artículo**".

IV. Oportunidad

17. Por regla general, el párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁷ (de ahora en adelante la "ley reglamentaria de la materia") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.

18. Sin embargo, debe destacarse que en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), el Pleno de esta Suprema Corte aprobó los **Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020**, a través de los cuales se **declararon inhábiles** para la Suprema Corte los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al

y II y XVII del artículo 101, así como de otras normas de la ley que aluden al mismo contenido (artículos 133, fracción I; 148, fracción XII, y 156, fracción XIII) fueron impugnadas en su segundo concepto de invalidez por el Partido Político del Trabajo, precisamente por el mismo argumento de transgresión al principio de igualdad y no discriminación.

⁷ "**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



quince de julio de dos mil veinte; cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

19. En particular, en los **Acuerdos 10/2020 y 12/2020**, en sus artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio; permitiéndose promover electrónicamente los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte y ordenándose proseguir, por vía electrónica, el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en la que se hubieren impugnado normas electorales. Sin que en ninguno de estos acuerdos se exceptionara de estas declaratorias como días inhábiles **el plazo impugnativo que corresponde al ejercicio inicial** de una acción de inconstitucionalidad en materia electoral. Más bien, se permitió habilitar días y horas hábiles, pero sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones que hubieren sido promovidos por las partes.

20. Decisiones plenarias que se complementaron con el **Acuerdo General 8/2020**, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, mediante el cual se establecieron las reglas para regular la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

21. Bajo este contexto normativo, se advierte del expediente que los partidos políticos accionantes combaten el Decreto LXIV-106, publicado el **trece de junio de dos mil veinte** en el Tomo CXLV, número 8 extraordinario del Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas y de la Ley de Medios de Impugnación Electorales, ambas del Estado de Tamaulipas.

22. Consecuentemente, dado que la demanda del Partido del Trabajo se promovió mediante el sistema electrónico de esta Suprema Corte **el ocho de julio de dos mil veinte** y la de Morena se interpuso también de manera electrónica **el trece de julio** de la misma anualidad, ambas mediante el uso de firma



electrónica (e.firma/FIEL), consideramos que **se satisface el presupuesto procesal de temporalidad**. Sin que sea obstáculo que tales demandas se hayan planteado dentro del ámbito temporal declarado como inhábil por la Corte; ello, toda vez que dicha declaratoria no privó a los entes legitimados constitucionalmente de su acción para cuestionar la validez de normas generales a pesar de que no corrieran los plazos, como incluso se regula en los referidos acuerdos generales.

V. Legitimación

23. El artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal⁸ dispone, en lo que interesa, que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral o registro ante la autoridad estatal, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales y locales o sólo locales, según corresponda. Por su parte, el artículo 62 de la ley reglamentaria de la materia⁹ establece que se considerarán parte demandante en las acciones promovidas contra leyes elec-

⁸ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; ..."

⁹ "Artículo 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

"...

"En los términos previstos por el inciso f), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."



torales, a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, cuando así corresponda.

24. Así, se tiene que una acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por los partidos políticos, según sea el caso, en contra de leyes electorales federales o locales, por conducto de sus dirigencias y para lo cual debe observarse que:

a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.

b) El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso).

c) Quien suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello, y

d) Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

25. Tomando en cuenta estos requisitos, este Tribunal Pleno considera que **se acredita este supuesto procesal** en las dos demandas de acción de inconstitucionalidad con base en las siguientes consideraciones.

Legitimación del Partido del Trabajo

26. En primer lugar, por lo que hace a la **acción de inconstitucionalidad 140/2020**, se advierte que el Partido del Trabajo cuenta con registro como partido político nacional; por su parte, de conformidad con el artículo 44, inciso c), de sus Estatutos,¹⁰ se desprende que la Comisión Coordinadora Nacional cuenta

¹⁰ **Artículo 44.** Son atribuciones y facultades de la Comisión Coordinadora Nacional:

"a) Ejercer la representación política y legal del Partido del Trabajo en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer contratos o convenios en el marco de la legislación vigente. ...

"b) El mandato y el poder que se otorgue tendrá plena validez con las firmas autógrafas de la mayoría de los integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional. Además, contará con las facultades adicionales que a continuación se enumeran ...



con facultades para interponer las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional.¹¹

27. En esos términos, en la certificación expedida por el Instituto Nacional Electoral, consta que la integración actual de la Comisión Coordinadora Nacional está conformada por los siguientes **diecisiete miembros**: Alberto Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, Ángel Benjamín Robles Montoya, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, Ma. Mercedes Maciel Ortiz, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, María de Jesús Páez Guereca, María del Consuelo Estrada Plata, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Mary Carmen Bernal Martínez, Óscar González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, Ricardo Cantú Garza, Rubén Aguilar Jiménez y Sonia Catalina Álvarez.

"De manera enunciativa y no limitativa, entre otras facultades, las siguientes:

"I. Para intentar y desistirse de toda clase de procedimientos, inclusive amparo. ...

"4). El poder conferido a que aluden las cláusulas anteriores podrán ejercerlo ante personas físicas o morales, particulares y ante toda clase de autoridades administrativas, fiscales, civiles o judiciales, inclusive de carácter federal o local y ante las juntas de conciliación y arbitraje, locales o federales y autoridades del trabajo. ...

"c) La Comisión Coordinadora Nacional estará legitimada para interponer, en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes. ...

"e) Representar y/o nombrar representantes del Partido del Trabajo ante las autoridades, organismos políticos y sociales, eventos y organizaciones, nacionales e internacionales. ..."

¹¹ Esta Comisión Nacional, de acuerdo con el artículo 43 de los estatutos del partido, se integra con un mínimo de nueve y hasta diecisiete miembros; siendo que la representación política y legal del partido y de su dirección nacional y todos sus acuerdos, resoluciones y actos tendrán plena validez con la aprobación y firma de la mayoría de sus integrantes. Tal como se advierte del siguiente precepto de su estatuto interno:

"Artículo 43. La Comisión Coordinadora Nacional se integrará con un mínimo de nueve y hasta diecisiete miembros, en ninguna caso, habrá un número superior al cincuenta por ciento más uno de un mismo género, se elegirán en cada Congreso Nacional Ordinario y será la representación política y legal del Partido del Trabajo y de su dirección nacional. Deberá ser convocada por lo menos con tres días de anticipación, de manera ordinaria una vez a la semana y de manera extraordinaria por lo menos con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus miembros. El quórum legal para sesionar se integrará con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Coordinadora Nacional tendrán plena validez en su caso, con la aprobación y firma de la **mayoría de sus integrantes.**"



28. Atendiendo a esta integración, se tiene que en el documento de demanda presentado electrónicamente se reflejan las firmas autógrafas de **quince de los referidos diecisiete integrantes del Comité Nacional**. Además, consta que dicho escrito fue interpuesto ante esta Suprema Corte de manera electrónica mediante el uso de la firma electrónica por parte de Pedro Vázquez González.

29. Escrito de demanda que fue acompañado de un acuerdo de once de junio de dos mil veinte, emitido por la propia Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo (aprobado y firmado por trece votos) con fundamento en el artículo 44, incisos a), b), numeral 3, y e), de sus Estatutos Internos, a través del cual se otorgó a Pedro Vázquez González y/o a José Alberto Benavides Castañeda (de manera indistinta) mandato y/o representación de esa Comisión Nacional para promover, mediante el uso de su firma electrónica las acciones de inconstitucionalidad relacionadas con la materia electoral que hubieren sido firmadas por los integrantes de esa Comisión Nacional.

30. Ello, pues dada la situación excepcional derivada de la pandemia por el virus SARS-CoV2-(COVID-19) y en atención al **Acuerdo General 8/2020** del Pleno de la Suprema Corte (que disponía que, hasta en tanto se reanudaran las actividades jurisdiccionales, únicamente podrían promoverse acciones de inconstitucionalidad mediante el uso de la firma electrónica), si bien la representación del partido en acciones de inconstitucionalidad es colegiada, el uso de la firma electrónica es una actuación singular. Por ende, la Comisión Nacional autorizó ese mandato y/o representación para la presentación formal del documento mediante esa vía electrónica.

31. En consecuencia, dado que en el caso es notorio que existe aprobación por parte de la **mayoría** de los integrantes de la Comisión Nacional del aludido Partido del Trabajo para interponer la demanda (ante la presencia de su firma autógrafa en el documento remitido) y toda vez que se otorgó representación a uno de sus integrantes para interponer el respectivo escrito mediante el uso de su firma electrónica ante esta Suprema Corte (acto que no se encuentra controvertido por las autoridades demandadas); por ende, en términos de lo dispuesto en el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la ma-



teria,¹² **se tiene por satisfecha la legitimación y representación** del instituto político; teniéndose como acreditado, a su vez, el requisito material de impugnación, dado que las normas que se cuestionan tienen una relación directa con la materia electoral.

Legitimación de Morena

32. Respecto a la **acción de inconstitucionalidad 145/2020**, consta que el escrito de demanda fue presentado mediante el uso de la firma electrónica por Alfonso Ramírez Cuéllar, quien se ostentó como presidente de Morena, asociación política que cuenta con registro como partido político nacional ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por la directora del secretariado de dicho instituto.

33. Bajo esa tónica, como se adelantó, se acredita este presupuesto procesal ya que Morena es un órgano legitimado para interponer una acción de inconstitucionalidad y la referida persona que suscribió la demanda es reconocida por el propio organismo electoral como el presidente del partido y es él quien cuenta con su representación legal en términos del artículo 38, inciso a), de los estatutos internos.¹³ Además, en términos del citado **Acuerdo 8/2020** y con

¹² "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, **se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.**

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

¹³ "**Artículo 38.** El Comité Ejecutivo Nacional conducirá a nuestro partido en el país entre sesiones del Consejo Nacional. Durará en su cargo tres años, salvo renuncia, inhabilitación, fallecimiento o revocación de mandato, en que se procederá de acuerdo con el artículo 40 del presente estatuto.

....



fundamento en el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia, el ejercicio de dicha representación se hizo adecuadamente al haberse interpuesto el escrito a través del sistema electrónico de esta Suprema Corte mediante el uso de su firma electrónica;¹⁴ estando colmado a su vez el requisito material de legitimación en cuanto a la naturaleza electoral de las normas reclamadas.

VI. Causas de improcedencia y sobreseimiento

34. En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, al ser de orden público, se pasa al examen de los aspectos de procedencia hechos valer, únicamente, por el Poder Ejecutivo.

35. En su informe, tal poder afirma que se actualiza la causal de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII, y 61 fracción V, de la ley reglamentaria de la materia, pues los partidos políticos accionantes no formularon concepto de invalidez alguno dirigido a combatir por vicios propios, la orden de promulgación, publicación y refrendo del Decreto LXIV-106, por lo que debe sobreseerse.

"Se instalará y sesionará con la presencia de la mitad más uno de sus integrantes, y tomará acuerdos por mayoría de los presentes. Estará conformado por veintiún personas, cuyos cargos y funciones serán las siguientes:

"a. Presidente/a, deberá conducir políticamente al partido y será su representante legal en el país, responsabilidad que podrá delegar en la Secretaría General en sus ausencias; ..."

¹⁴ No se pasa por alto que el documento de demanda que se presentó electrónicamente en esta Suprema Corte no refleja una firma autógrafa por parte del presidente de Morena, ya que el escrito se finalizó plasmando una firma electrónica avanzada.

"Sin embargo, en el caso, resulta innecesario analizar la validez o no de este tipo de firmas electrónicas (en oposición a las autógrafas) en los procedimientos de acción de inconstitucionalidad. Dado que la demanda se presentó por Alfonso Ramírez Cuéllar a través del sistema electrónico de esta Suprema Corte mediante el uso de su firma electrónica (e.firma/FIEL), el ejercicio de la misma refleja la voluntad del mismo para suscribir los documentos que se remitieron de manera electrónica. Situación que se autorizó, excepcionalmente, en el artículo 6 del citado Acuerdo 8/2020, que expresamente menciona que *"el uso de la FIREL o de los certificados digitales a que hace referencia el artículo anterior en los expedientes electrónicos, produce los mismos efectos que la firma autógrafa"*.



36. Al respecto, debe señalarse que conforme al artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, esta Suprema Corte conocerá de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal, de lo que deriva que lo que se somete a conocimiento de este tribunal constitucional es precisamente la constitucionalidad de la norma impugnada, y no actos como materia de impugnación en forma destacada, como lo sería la promulgación, publicación y refrendo de dicho decreto; sino que en todo caso tales actos se analizarían como parte del procedimiento legislativo, siempre y cuando se planteara en los conceptos de invalidez su inconstitucionalidad con motivo de la publicación de la norma general.

37. Aunado a lo anterior, los artículos 61 y 64 de la ley reglamentaria de la materia,¹⁵ prevén que el escrito en que se plantee una acción de inconstitucionalidad deberá contener, entre otros aspectos, los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; así como que el Ministro instructor dará vista a esos órganos para que rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción, como ocurrió en el caso dado que el Poder Ejecutivo de Tamaulipas fue quien promulgó la norma general impugnada.

¹⁵ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

"...

"II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas."

"Artículo 64. Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuera obscuro o irregular, el Ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho Ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contengan las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo. ..."



38. Consecuentemente, la circunstancia de que los partidos políticos accionantes no formulen conceptos de invalidez por vicios propios respecto de la promulgación de la norma general impugnada, no podría traer consigo la improcedencia o sobreseimiento de la vía, pues se reitera que la acción de inconstitucionalidad constituye un control abstracto de la constitucionalidad de una norma general. Además, si se plantearon conceptos de invalidez en contra del decreto, por lo que hace a su procedimiento legislativo; decreto en cuya emisión, promulgación y publicación participa el Ejecutivo; lo que lleva a declarar infundada su petición de sobreseimiento.

39. Al no existir otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento aducido por las partes o que esta Suprema Corte advierta oficiosamente, se procede al estudio del fondo del asunto.¹⁶

¹⁶ No se pasa por alto que varios contenidos normativos son similares, en cuanto a su texto formal, al que tenían previo a su reforma. Sin embargo, ello no significa que no haya existido un cambio normativo conforme al criterio vigente de esta Suprema Corte.

Por el contrario, en todos los preceptos reclamados por los partidos políticos, se advierten las condiciones que actualizan un nuevo acto legislativo. A saber, en varios de los preceptos reclamados, se incluye referencia binaria a los géneros; cambiando, por ejemplo, conceptos como "candidato" a "candidatas y candidatos" o a un concepto neutral como "candidaturas" ("presidente" a "presidenta o presidente", "consejero" a "consejera o consejero", entre otras tantas ejemplos).

Ese cambio, a diferencia de lo ocurrido en otros precedentes, tiene como implicación un cambio normativo. La incorporación de **lenguaje incluyente** fue una aspiración impuesta por el Poder Constituyente al reformar la Constitución Federal el seis de junio de dos mil diecinueve y también por el Congreso de la Unión al reformar el trece de abril de dos mil veinte la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así, **no se trata de mero cambio de palabras, sino del reconocimiento de las diferencias que existen entre los géneros y la importancia del lenguaje incluyente en cada ámbito normativo.**

Situación que, es importante resaltar, provoca que, **el cambio normativo, no sólo se dé en las normas reclamadas que aluden expresamente a los derechos de las mujeres o al principio de paridad.** Esta incorporación de **lenguaje incluyente modifica los contenidos de todas las normas en las que se incluye** (pues la intención del Constituyente es evidenciar la importancia de los géneros en la especificidad normativa), aunque tales disposiciones regulen aspectos diferenciados como puede ser a las coaliciones, a las condiciones de registro de candidaturas, las reglas de asignación de cargos por representación proporcional, funcionamiento y quórum de asistencia y votación del Consejo General del Instituto Electoral y de los Consejos Distritales o Municipales, designación del Secretariado Ejecutivo y de los titulares de las direcciones ejecutivas, etcétera.



VII. Precisión metodológica para el estudio de fondo

40. En las demandas de acción de inconstitucionalidad, los partidos políticos presentaron distintos conceptos de invalidez para impugnar, por una parte, el procedimiento legislativo del Decreto LXIV-106 y, por la otra, cuestionaron de manera específica el contenido de una serie de preceptos de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas reformados mediante ese decreto.

41. Atendiendo al criterio reiterado de esta Suprema Corte, se hace el estudio primigenio del procedimiento legislativo. Ello, por regla general, con fundamento en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, criterio que se refleja en la tesis P./J. 32/2007 de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS."¹⁷

42. Por su parte, como se explicará, dado que no se alcanzó la mayoría calificada de integrantes de este Pleno para la declaratoria de invalidez del procedimiento, se lleva a cabo el examen de regularidad de las normas cuestionadas de manera específica. Este análisis se efectuará de manera temática de la siguiente forma.

¹⁷ Tesis emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, «con número de registro digital: 170881» de texto: "El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes."



Apart.	Temática	Decreto o normas impugnadas de la ley electoral
VIII Tema 1	Análisis del procedimiento legislativo (Primer concepto de invalidez del PT y de Morena)	Decreto LXIV-106.
IX Tema 2	Regulación de las coaliciones (Sexto concepto de invalidez del PT)	Artículos 4, fracciones XXVII y XXVIII; 59, párrafo segundo; 223, párrafo primero; ¹⁸ 234, párrafo tercero; 238, párrafo primero, y 262, fracciones II y III, en las porciones normativas que dicen " y coaliciones ", " o coalición ", " o coaliciones " o " coalición ".
X Tema 3	Retiro de propaganda electoral (Sexto concepto de invalidez de Morena)	Artículos 210, párrafo cuarto, en la porción normativa que dice " por lo menos tres días antes al inicio del plazo de registro de candidaturas de la elección que se trate ", y 257, párrafos primero, en la porción normativa que dice " dentro de los 7 días siguientes a la terminación del proceso electoral respectivo ", y tercero, en la porción normativa que dice " dentro del plazo a que se refiere este artículo ".

¹⁸ Por lo que hace al párrafo primero del artículo 223, éste no fue incluido en el concepto de invalidez del PT donde se argumentó lo relativo a coaliciones. Sin embargo, este artículo 223 fue impugnado por un tema diverso (el de paridad de género) por parte de Morena. Por ende, en suplencia de la queja, se incorpora como norma a analizar en este apartado, pues en tal párrafo se hace referencia a las coaliciones y esta norma forma parte de la litis constitucional de la acción ante el cuestionamiento por parte del otro partido.



<p>XI Tema 4</p>	<p>Regulación de la paridad de género (Segundo concepto de invalidez de Morena)</p>	<p>Artículos 4, fracción XXV Bis; 187, párrafos primeros y segundo; 190, párrafos primero y último; 194, párrafo primero, y 223, párrafo primero.</p>
<p>XII Tema 5</p>	<p>Alegato de discriminación en razón de género (Segundo concepto de invalidez del PT y tercero de Morena)</p>	<p>Artículos 100, fracción VII; 101, fracciones II y XVII; 133, fracciones I y II; 148, fracción XII, y 156, fracción XIII, en las porciones normativas que dicen "de las mujeres".</p>
<p>XIII Tema 6</p>	<p>Requisito de elegibilidad consistente en no estar condenada o condenado por delito de violencia política contra las mujeres (Tercer concepto de invalidez del PT y quinto de Morena)</p>	<p>Artículos 181, fracción V; 184, fracción IV, y 186 fracción VII.</p>
<p>XIV Tema 7</p>	<p>Limites a la libertad de expresión relativos a denigrar (Cuarto concepto de invalidez del PT)</p>	<p>Artículos 26, fracción VI; 40, fracción IX; 222, fracción IV, y 302, fracción XII, en las porciones normativas que dicen "denigren".</p>
<p>XV Tema 8</p>	<p>Regulación de la capacitación electoral (Segundo concepto de invalidez del PT y tercero de Morena)</p>	<p>Artículos 133, fracciones I, VI y VII; 148, fracciones XI y XII, y 156, fracción XIII, según corresponda, en la totalidad del texto de la fracción o en las porciones normativas que dicen "capacitación electoral".</p>
<p>XVI Tema 9</p>	<p>Referencia al Distrito Federal y no a la Ciudad de México (Quinto concepto de invalidez del PT)</p>	<p>Artículo 33, en la porción normativa que dice "o del Distrito Federal".</p>



<p style="text-align: center;">XVII Tema 10</p>	<p>Regulación del quórum y votaciones de los consejeros (Séptimo concepto de invalidez del PT)</p>	<p>Artículos 93, párrafo tercero, en la porción normativa que dice "presentes"; 109, párrafos primero, en la porción normativa que dice "4", tercero, en la porción normativa que dice "con los consejeros, consejeras y representantes que asistan", y cuarto, en la porción normativa que dice "Cuando no exista pronunciamiento se contará como un voto en contra"; 110, fracciones I, II y III, en las porciones normativas que dicen "por mayoría simple"; 147, párrafos segundo, en la porción normativa que dice "con las consejeros (sic) y los consejeros que asistan, entre los que deberá estar la presidenta o el presidente", y cuarto, en la porción normativa que dice "y en caso de empate, será de calidad el de presidenta o presidente", y 155, párrafos segundo, en la porción normativa que dice "con las consejeras y los consejeros que asistan, entre los que deberán estar la presidenta o el presidente", y cuarto, en la porción normativa que dice "y, en caso de empate, será de calidad el de la presidenta o el presidente".</p>
		<p>Artículos 110, fracción LXXII, en las porciones normativas que dicen "en su caso" y "atendiendo al tipo de elección de que se trate"; 148,</p>



<p style="text-align: center;">XVIII Tema 11</p>	<p>Regulación relativa a los Consejos Municipales (Octavo y noveno conceptos de invalidez del PT y cuarto de Morena)</p>	<p>fracción IV, en su porción normativa que dice "o en su caso, a la presidencia de la mesa directiva de casilla según determine el consejo general"; 149, fracción III, en su porción normativa que dice "o; en su caso, a las presidencias de las mesas directivas de casillas, según determine el consejo general"; 152, último párrafo; 261, párrafo segundo, en la porción normativa que dice "distrital o", así como la norma derogatoria de su fracción III, y 262, párrafos primero y último, ambas en las porciones normativas que dicen "distritales o".</p>
<p style="text-align: center;">XIX Tema 12</p>	<p>Creación de oficinas municipales (Octavo concepto de invalidez del PT y cuarto de Morena)</p>	<p>Artículo 110, fracción LXXI</p>

VIII. Tema 1: Análisis del procedimiento legislativo

43. En su primer concepto de invalidez, tanto el PT como Morena sostienen que al aprobarse el Decreto LXIV-106, se llevaron a cabo violaciones en el procedimiento que violaron los principios de legalidad, seguridad y democracia deliberativa. Lo anterior, porque sin ser asunto de obvia o de urgente resolución, se omitió el turno de la iniciativa a las comisiones, sin motivar o fundamentar tal accionar, aprobando el decreto en la misma sesión.

44. Al respecto, el proyecto presentado ante el Tribunal Pleno argumentaba que **sí existieron violaciones en el procedimiento legislativo** que tenían el potencial suficiente para invalidar de manera total el decreto impugnado al generar una afectación sustancial al principio de democracia deliberativa.



45. En particular, se señaló que, si bien se cumplieron de manera formal los requisitos consistentes en que las sesiones fueran públicas y que las decisiones en el Pleno se tomaran, en principio, conforme a las reglas de votación previamente establecidas; no obstante, **el problema del procedimiento legislativo respondía a un incumplimiento de los principios sustantivos** que rigen el proceso democrático al interior del órgano legislativo. A saber, para el proyecto, **no existió una justificación suficiente para solicitar y obtener la dispensa** de los trámites legislativos, cuya lógica parte de una protección a la posición de las minorías;¹⁹ afectándose con ello los principios de legalidad y seguridad jurídica y deliberación democrática. Ello, a partir de los siguientes razonamientos:

- De conformidad con el acta de la sesión pública ordinaria celebrada el once de junio de dos mil veinte, al presentarse al Pleno la iniciativa de reforma a la ley electoral y a la ley de medios de impugnación locales, la diputada Karla María Mar Loredó señaló que se solicitaba la dispensa del trámite de la misma por tratarse de un **asunto de obvia o de urgente resolución**. Citándose las normas que permiten la dispensa y afirmando que, "*atendiendo a la naturaleza del asunto*", debía darse pie a dicha dispensa.

- El proyecto señalaba que, conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte, tal proceder, tal como fue realizado, **no podía ser aceptado** al tener implicaciones importantes en los derechos de las minorías legislativas al interior de un órgano colegiado.

¹⁹ Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia P./J. 37/2009, de rubro y texto siguientes: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTENGRANTES DE LA LEGISLATURA. La circunstancia de que una propuesta de dispensa de trámites legislativos se apruebe por mayoría o unanimidad de votos, no es suficiente para convalidar su falta de motivación, máxime cuando incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo. Además, las votaciones ocurridas durante el desarrollo del procedimiento no pueden servir como sustento para desestimar los conceptos de invalidez en los que se aduce la violación a los principios democráticos en un proceso legislativo.". Tesis del Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1110, «con número de registro digital: 167520».



- En primer lugar, el que la reforma legislativa obedeciera (sólo en cierta parte de su contenido) a la implementación en el régimen estatal de la reforma a la Constitución Federal de seis de junio de dos mil diecinueve (en materia de paridad de género) y de la reforma a diversas leyes generales de trece de abril de dos mil veinte (también en materia de paridad y derechos de las mujeres), no hacía de obvia o urgente resolución el asunto. Valorando las fechas de estas reformas, el legislador tamaulipeco tuvo entonces tiempo suficiente desde la reforma a la Constitución y a la ley general para presentar iniciativas relativas a esta materia y dictaminarlas, y no tratar de implementar sus cambios en una sola sesión.

- No se aceptaba la postura del Poder Legislativo plasmada en su informe, de que la permisión de dispensa por "obvia o urgente resolución" no necesita mayor justificación que la mera aprobación por el Pleno del Congreso. De aceptarse esta postura, para el proyecto, se vaciaría de contenido su propia norma de dispensa y se iría en contra de los principios y reglas que salvaguardan los procedimientos legislativos. Bastaría con tener mayorías para llevar a cabo los procedimientos legislativos con la mera presentación de iniciativas.

- En segundo lugar, la dispensa del trámite legislativo en razón de la urgencia podría alegarse que se hizo, implícitamente, ante la necesidad de aprobar una reforma en materia electoral noventa días antes de la celebración de las elecciones en el Estado, de conformidad con el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, constitucional. **Esta circunstancia tampoco puede llevar** a un desconocimiento de la participación de las minorías que, por consiguiente, afecte la deliberación o el debate que en todo órgano legislativo debe haber y que, precisamente, es lo que sostiene nuestra democracia representativa.

- La dispensa de trámite fue objetada al interior del propio Congreso (por representantes del partido Morena). Primero, porque cuando se planteó, la dispensa se aprobó por 29 votos a favor, 1 abstención y **3 votos en contra** según el acta de votación (que aquí existe una duda, pues en el acta de sesión se dice que fue apoyada por 30 votos a favor y 3 en contra). Y segundo, porque ya en la discusión, un diputado señaló que la reforma era compleja (no sólo contenía aspectos de paridad, sino también electorales) y se estaba haciendo al "vapor", por lo que solicitó una moción suspensiva. Misma que fue desechada por 29



votos en contra y 4 a favor (por lo que el proyecto decía que no resultaban aplicables lo fallado en este Pleno en las citadas acciones de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas y 112/2019 y sus acumuladas).

- Finalmente, se argumentaba que, el hecho de que el procedimiento legislativo se haya dado durante la pandemia provocada por el SARS-CoV2 (COVID-19), **no tiene como consecuencia que tenga que convalidarse** el procedimiento legislativo. El Consejo de Salubridad y el secretario de Salud, por acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo, veintiuno de abril, catorce de mayo y el quince de mayo de dos mil veinte, no suspendió la función legislativa. Por el contrario, en el primer acuerdo referido, se señaló en su artículo primero, base II, inciso b), que una de las funciones que debía considerarse como esencial (en el plazo del 30 de marzo al 30 de mayo del dos mil veinte) y que no tenía que ser forzosamente suspendida era la "*actividad legislativa en los niveles federal y estatal*". Además, como hecho notorio se advertía que el Congreso siguió desempeñando sus funciones durante el tiempo que se decretó la suspensión de actividades no esenciales (el Pleno siguió teniendo sesiones ordinarias y también siguieron laborando varias comisiones).

46. Ahora bien, sometidos estos razonamientos a votación, se alcanzó una **mayoría de seis votos** de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Las Ministras y los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

47. En consecuencia, con fundamento en el artículo 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal y 72 de la ley reglamentaria de la materia, al **no alcanzarse la mayoría calificada** de ocho votos para declarar la inconstitucionalidad del decreto reclamado por violaciones en el procedimiento, se declaró que lo procedente era **desestimar** la acción en este punto.

IX. Tema 2: Regulación de las coaliciones

48. En el sexto concepto de invalidez de la demanda del PT, se alega que resultan inconstitucionales los artículos 4, fracciones XXVII y XXVIII; 59, párrafo



segundo; 234, párrafo tercero; 238, párrafo primero, y 262, fracciones II y III, en las porciones normativas que dicen "**o coalición**" u "**o coaliciones**" o "**coalición**" por ir en contra de los artículos 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero, inciso b); 124 y 133 de la Constitución Federal, así como de los artículos tercero y cuarto transitorios de la reforma constitucional de seis de junio de dos mil diecinueve.²⁰

49. Ello, pues el Congreso del Estado de Tamaulipas es incompetente para regular a las coaliciones y, en su caso, la forma de regular a las coaliciones genera una doble representación en las casillas y en los órganos electorales de los partidos que integran una coalición, permite indebidamente recuadros en las boletas para las coaliciones y permite también indebidamente candidaturas de coaliciones por el principio de representación proporcional, entre otros aspectos.

50. El texto de las citadas disposiciones cuestionadas es el siguiente (se transcribe la totalidad de los artículos y se destaca en negritas las porciones normativas reclamadas relativas a las coaliciones):

"Artículo 4. Para los efectos de la presente ley, se entiende por: ...

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"XXVII. Representante de casilla: la persona representante del partido **o coalición**, designada para actuar ante las mesas directivas de casilla, o del candidato o candidata independiente, conforme a lo dispuesto en la presente ley;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"XXVIII. Representante general: la persona representante general del partido **o coalición**, designada para actuar el día de la jornada electoral, o del candidato o candidata independiente, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley; ..."

²⁰ Por su parte, como ya se adelantó, Morena impugnó el artículo 223, párrafo primero, de la Ley Electoral de Tamaulipas por una deficiencia en cuanto a la regulación de la paridad de género; empero, en este párrafo se hace una reglamentación de las coaliciones. Consecuentemente, en suplencia de la queja, se incluye como norma a analizar también en este apartado.



(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"Artículo 59. Los candidatos y candidatas independientes figurarán en la misma boleta que el consejo general apruebe para los candidatos y candidatas de los partidos políticos o coaliciones, según la elección en la que participen, de conformidad con esta ley.

"Se utilizará un recuadro para cada candidato y candidata independiente, fórmula o planilla de candidatos y candidatas independientes, con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquellos que se destinan en la boleta a los partidos políticos **o coaliciones** que participan. Estos recuadros serán colocados después de los destinados a los partidos políticos."

(Reformado primer párrafo, P.O. 13 de junio de 2020)

"Artículo 234. Dentro del plazo establecido para el registro de candidaturas, los partidos políticos o coaliciones pueden hacer sustituciones libremente, respetando los principios de paridad y alternancia de género que, en su caso, se deba seguir en el registro del total de fórmulas de candidaturas. Vencido éste, los partidos políticos o coaliciones podrán solicitar, ante el consejo general, la sustitución o cancelación del registro de una o varias candidaturas, respetando los principios antes citados y sólo por las siguientes causas:

"I. Fallecimiento;

"II. Inhabilitación por autoridad competente;

"III. Incapacidad física o mental declarada médicamente; o

"IV. Renuncia.

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"En este último caso, el candidato o candidata deberá notificar a su partido político y no procederá la sustitución cuando la renuncia se presente dentro de los 10 días anteriores al de la elección. Para la corrección o sustitución, en su caso, de las boletas electorales se estará a lo dispuesto por el presente.



(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"Las renunciaciones que se presenten vencido el plazo de registro de candidaturas, no afectarán los derechos adquiridos por los partidos políticos **o coaliciones** en lo que toca a la asignación de diputaciones de representación proporcional."

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"Artículo 238. Se considerará como requisito indispensable para que proceda el registro de candidaturas que el partido político **o coalición** que los postula:

"I. Haya registrado la plataforma electoral mínima;

"II. Que la totalidad de solicitudes de registro para candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa respete el principio de paridad de género; y las diputaciones por el principio de representación proporcional el principio de paridad y alternancia de género. Las fórmulas de candidaturas deberán considerar suplentes del mismo género que la persona propietaria; y

"III. Que la totalidad de solicitudes de registro para candidaturas a integrantes de Ayuntamientos, postulen planillas observando el principio de paridad de género vertical y horizontal. Las fórmulas de candidaturas deberán considerar suplentes del mismo género que la persona propietaria."

(Reformado primer párrafo, P.O. 13 de junio de 2020)

"Artículo 262. Los Consejos Distritales o Municipales entregarán a las presidentas y los presidentes de las mesas directivas de casillas, dentro de los cinco días previos al anterior del de la jornada electoral, contra recibo detallado, lo siguiente:

"I. La lista nominal de electores con fotografía de la sección;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"II. La relación de las personas representantes de partido, **coalición** o candidatura independiente registrados ante la mesa directiva de casilla;



(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"III. La relación de las personas representantes generales acreditados por cada partido político, **coalición** o candidatura independiente;

"IV. Las boletas para cada elección, en número igual al de electores que figuren en la lista nominal para cada casilla de la sección;

"V. Las urnas para recibir la votación, una por cada elección de que se trate;

"VI. El líquido indeleble;

"VII. La documentación, formas aprobadas, útiles de escritorio y demás elementos necesarios;

"VIII. Los instructivos que indiquen las atribuciones y responsabilidades de las personas funcionarias de la casilla; y

"IX. Los cancelos o elementos modulares que garanticen que el elector pueda emitir su voto en secreto.

"A las presidentas y presidentes de las mesas directivas de casillas especiales les será entregada la documentación y materiales a que se refiere el párrafo anterior, con excepción de la lista nominal de electores con fotografía, en lugar de la cual recibirán los medios informáticos necesarios para verificar que los electores que acudan a votar se encuentren inscritos en la lista nominal de electores que corresponde al domicilio consignado en su credencial para votar.

"La entrega y recepción del material a que se refiere este artículo se hará con la participación de las personas integrantes de los Consejos Distritales o Municipales que decidan asistir."

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"**Artículo 223.** Los partidos políticos **y coaliciones** tendrán derecho de solicitar el registro de candidaturas a elección popular, con independencia del derecho otorgado a los ciudadanos y ciudadanas en lo individual, en términos



de la Constitución Federal, la Constitución del Estado, la ley general y esta ley. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputaciones locales como a las planillas a Ayuntamientos que presenten los partidos políticos **o las coaliciones** ante el IETAM deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros.

"El IEATM deberá rechazar el registro del número de candidaturas de un género que no garantice el principio de paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros."

51. Este Tribunal Pleno considera **fundada** la petición del partido político, por lo que deben declararse **inconstitucionales** las porciones normativas destacadas que regulan el régimen de las coaliciones.

Parámetro y precedentes aplicables

52. Como primer punto a destacar, debe señalarse que el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y los Estados, en lo relativo a los partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases establecidas en la propia Norma Fundamental.²¹ Norma que se complementa con el artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución General de diez de febrero de dos mil catorce, en la que se señala que será en la legislación general a cargo del Congreso de la Unión que regule a los partidos políticos nacionales y locales, en donde se preverá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos federales y locales:

"**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta

²¹ "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"**XXIX-U.** Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución."



Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

"1. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales: ...

"f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

"1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales:

"2. Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;

"3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;

"4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;

"5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse, y ..."

53. Interpretando estas normas, esta Corte ha llegado a conclusiones divergentes. Por un lado, se ha dicho que las entidades federativas **no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones** al ser un ámbito normativo privativo de la legislación general conforme al citado artículo transitorio; inconstitucionalidad que se actualiza siempre y cuando las



normas que se reclamen efectivamente regulen las coaliciones y no sean disposiciones meramente referenciales.

54. Al respecto, la primera ocasión en donde se tomó esta postura fue al resolverse la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014,²² en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce. Posteriormente, en diversos precedentes, este criterio no alcanzó la votación calificada para la invalidez. Sin embargo, nuevamente en la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014,²³ fallada en sesión de nueve de junio de dos mil quince, se obtuvo una declaratoria de inconstitucionalidad.

55. En este precedente se indicó que las Legislaturas Locales, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos, tienen atribución para legislar respecto de las coaliciones; ello, pues el deber de adecuar su marco jurídico ordenado por el artículo transitorio del decreto de reforma constitucional (por el que se expidió la normativa referida) no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local dado que la citada ley es de observancia general en todo el territorio nacional. Asimismo, se aclaró que deberá verificarse en cada caso concreto si la normatividad impugnada regula de manera efectiva la figura de coaliciones o realiza reproducciones de la Ley General de Partidos Políticos o, bien, si constituyen meras referencias nominales a dicha figura asociativa, con el fin de dar coherencia y certidumbre a su propia legislación electoral producto de su libertad configurativa y competencia en la materia.

56. Criterio que, para **lo que interesa en el presente asunto**, se reiteró en la **acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas**, fallada el once

²² Bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. En cuanto a la incompetencia de los Congresos Locales para legislar en materia de coaliciones, se obtuvo una mayoría de nueve votos, con salvedades de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo; el Ministro Pérez Dayán precisó que sólo como marco referencial; y la Ministra Luna Ramos, con precisiones sobre que es por suplencia de la queja y no como marco regulatorio.

²³ Bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Por la incompetencia de los Congresos Locales para legislar en el tema de coaliciones, votaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero y Pérez Dayán; en contra, los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales.



de febrero de dos mil dieciséis. En esta sentencia, entre varios preceptos reclamados, se analizó el artículo 110 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo²⁴ que establecía en su primer párrafo que los partidos políticos coaligados, independientemente de la elección, conservarían su propia representación en los consejos del respectivo instituto electoral y ante las mesas directivas de casillas. Por **mayoría calificada**, se sostuvo que cuando se **regule la representación de las coaliciones** ante los consejos electorales y mesas directivas de casillas, los **Congresos Locales no tienen facultades** para legislar al respecto.²⁵

57. Criterio que volvió a reiterarse (tras varios precedentes en donde no se alcanzó la mayoría calificada, siendo el último caso aplicable), al resolverse el

²⁴ Artículo 110. Cada partido político coaligado, independientemente de la elección para la que se realice, conservará su propia representación en los consejos del Instituto y ante las mesas directivas de casillas.

"Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para los efectos establecidos en esta ley.

"Los votos en los que se hubiere marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como uno (sic) solo voto.

"Cada partido político coaligado deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional."

²⁵ Véase, el primer párrafo de la página 275 de la sentencia. Lo anterior fue aprobado por **mayoría de nueve votos** de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo por razones distintas, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo, tema 5, relativo a las coaliciones, consistente en declarar la invalidez de los artículos 109, párrafo primero, fracciones I, inciso c), y II, párrafo cuarto, y 110 de la Ley Electoral de Quintana Roo. El Ministro Franco González Salas votó en contra y anunció voto particular.

Similar norma se analizó en la acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas, fallada el veintisiete de octubre de dos mil dieciséis (artículo 74 del Código Electoral para el Estado de Coahuila que preveía el mismo tipo de reglamentación para las coaliciones y su representación en los consejos). Sin embargo, en este caso se desestimó la acción al no alcanzarse la mayoría calificada por la integración del Pleno en esa sesión (por mayoría de siete votos de los Ministros Luna Ramos con precisiones en cuanto a consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán por aspectos estrictamente competenciales, y presidente Aguilar Morales por aspectos estrictamente competenciales; los Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra).

Misma conclusión de desestimar se alcanzó en la acción de inconstitucionalidad 41/2017 y sus acumuladas, fallada el veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete; en la que también se examinaron normas que regulaban la representación de las coaliciones ante diversos órganos del Instituto Electoral Local y no se alcanzó la mayoría calificada de votos para su invalidez.



siete de octubre de dos mil diecinueve la acción de inconstitucionalidad 71/2018 y su acumulada 75/2018. Por unanimidad de nueve votos,²⁶ se declaró la invalidez de la porción normativa que refería a las coaliciones en el artículo 31, párrafo tercero, de la Constitución de Sonora, ya que a partir de dicha regulación se permitía que bajo esa forma de participación electoral se postularan candidaturas de diputados locales de representación proporcional.

58. Por otro lado, en varios de los precedentes mencionados, algunos integrantes del Pleno sustentaron una postura interpretativa consistente en que la invasión de competencias se actualiza, no de manera absoluta, sino relativa y que, en su caso, las normas de los Estados serán inconstitucionales si no coinciden materialmente con lo previsto en la legislación general o provocan su violación. A saber, las normas de las entidades federativas serán inconstitucionales cuando reglamenten, de manera diferenciada, a las coaliciones a como lo hace la legislación general o generen un sistema que pueda llevar a contradecir a la legislación general. Este criterio fue el que justificó, por mayoría de seis votos, la inconstitucionalidad de la norma reclamada en la **acción de inconstitucionalidad 133/2020**, recientemente fallada el veinticinco de agosto de dos mil veinte.

Examen de regularidad de las normas reclamadas

59. Bajo ese contexto, en el asunto que nos ocupa, se advierte que las porciones normativas destacadas de los preceptos reclamados regulan sustantivamente a las coaliciones ya que: i) aluden a la representación de las coaliciones en general y en las casillas; ii) refiere al espacio de las coaliciones en las boletas electorales en relación a las candidaturas independientes, y iii) detallan

²⁶ Por unanimidad de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de la metodología, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio del artículo 31, tercero párrafo, de la Constitución Política del Estado de Sonora, consistente en declarar la invalidez del artículo 31, párrafo tercero, en sus porciones normativas "**coalición o**". El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. Ausentes el Ministro Franco González Salas y la Ministra Piña Hernández.



escenarios relativos a las coaliciones ante el registro de candidatos y renunciaciones de candidaturas.

60. Así, en primer lugar, en términos de la **acción de inconstitucionalidad 71/2018 y su acumulada 75/2018**, la regulación de las coaliciones y el otorgamiento o no de prerrogativas es privativo de la legislación general; consecuentemente, las normas aquí reclamadas tienen una deficiencia por invasión competencial al ser una regulación sustantiva de las coaliciones.

61. En segundo lugar, las normas reclamadas también son inválidas porque su texto, de cierta manera, puede dar lugar a una interpretación consistente en que a las coaliciones se les están dando ciertas prerrogativas adicionales que no son compatibles con la legislación general.

62. En los artículos 4, fracciones XXVII y XXVIII, y 262, fracciones II y III, reclamados, al incluirse el término relativo a la "coalicción" cuando se regula la representación de los partidos en los consejos y en las mesas directivas de casilla, da lugar a entender que las coaliciones tienen una prerrogativa adicional de representación a la de los partidos que la conforman. Ello no es posible. La representación está asignada a los partidos y candidatos o candidatas independientes. Dejar entonces esta alusión a las coaliciones podría interpretarse equivocadamente como que los partidos políticos que conforman una coalición tienen derecho a una doble representación.

63. Por lo que hace a la porción normativa reclamada del segundo párrafo del artículo 59, la inclusión del término "coaliciones" también puede dar lugar a una interpretación equivocada sobre cómo deben asignarse los recuadros en las boletas electorales; pudiéndose interpretar que a las coaliciones debe otorgársele un recuadro en las boletas, adicional al que le corresponde a los partidos que la conforman. Una norma similar a ésta fue invalidada en la citada **acción de inconstitucionalidad 133/2020**.

64. Misma conclusión de invalidez ocurre con las porciones normativas reclamadas que aluden a las coaliciones del último párrafo del artículo 234 y primer párrafo del 238. Su inclusión en el primer artículo puede llegar a interpretarse que las coaliciones tienen derecho a diputaciones por representación



proporcional. Y por lo que hace al segundo, el registro de candidaturas corresponde a los partidos en lo individual o como parte de una coalición; por ende, si se deja dicho concepto, podría interpretarse que existe un doble derecho al registro. La eliminación del término otorga entonces seguridad jurídica y no afecta en nada el régimen aplicable a la prerrogativa de los partidos que integran coaliciones a registrar candidaturas.

65. En consecuencia, lo procedente es declarar la **inconstitucionalidad** de los artículos 4, fracciones XXVII y XXVIII, ambas en las porciones normativas que dicen "*o coalición*"; 59, párrafo segundo, en la porción normativa que dice "*o coaliciones*"; 234, párrafo tercero, en la porción normativa que dice "*o coaliciones*"; 238, párrafo primero, en la porción normativa que dice "*o coalición*", y 262, fracciones II y III, ambas en las porciones normativas que dicen "*o coalición*", todos de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas.

66. Asimismo, **en suplencia de la queja**, cabe declarar la **inconstitucionalidad** únicamente de las porciones normativas que dicen "*y coaliciones*" y "*o las coaliciones*" del primer párrafo del artículo 223, al sufrir del mismo vicio de invalidez que las otras normas recién referidas (siendo que el resto del contenido de este párrafo se analizará en el apartado que sigue). Si se deja el término relativo a coaliciones podría interpretarse la existencia de una doble prerrogativa de registro. Si se elimina, se otorga seguridad jurídica y no se afecta las prerrogativas y obligaciones que corresponde a los partidos políticos como miembros de una coalición para efectos del registro de candidaturas.

67. Sin que estas declaratorias de invalidez generen un vacío normativo en el ordenamiento jurídico tamaulipeco. El artículo 89 de la propia ley electoral local es claro al señalar que los "*frentes, las coaliciones, las candidaturas comunes y las fusiones en los que pueden participar los partidos políticos se regirán por lo que establece el título noveno de la Ley de Partidos y este capítulo; por cuanto hace a las candidaturas comunes, en términos de lo que dispone el artículo 85, párrafo 5 de la Ley de Partidos ...*".

X. Tema 3: Retiro de propaganda electoral

68. En su sexto concepto de invalidez, Morena sostiene que resultan inválidos los artículos 210, párrafo cuarto, en la porción normativa que dice "**por lo**



menos tres días antes al inicio del plazo de registro de candidaturas de la elección que se trate", y 257, párrafos primero, en la porción normativa que dice "**dentro de los 7 días siguientes a la terminación del proceso electoral respectivo**", y tercero, en la porción normativa que dice "**dentro del plazo a que se refiere este artículo**". Ello, al transgredir los artículos 1o., 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 116, fracción IV, incisos b) y j), y 133 de la Constitución Federal.

69. El texto de estas disposiciones reclamadas es el que sigue (se transcriben en su totalidad y se resalta en negritas lo cuestionado):

"Artículo 210. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, de cualquier orden de gobierno. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia. Esto se aplicará, en lo conducente, para las elecciones extraordinarias.

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"Toda la propaganda electoral impresa deberá ser reciclable, fabricada con materiales biodegradables que no contengan sustancias tóxicas o nocivas para la salud o el medio ambiente. Los partidos políticos, coaliciones, quienes encabezen candidaturas y candidaturas independientes, deberán presentar un plan de reciclaje de la propaganda que utilizarán durante su campaña, al consejo general o a los Consejos Electorales.

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"Para efectos de esta ley se entenderá por artículos promocionales utilitarios aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición, candidato o candidata que lo distribuye. Los artículos promocionales utilitarios durante las precampañas y campañas, sólo podrán ser elaborados con material textil.



(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"Los partidos políticos, precandidatos, precandidatas y simpatizantes están obligados a retirar su propaganda electoral de precampaña para su reciclaje **por lo menos tres días antes al inicio del plazo de registro de candidaturas de la elección que se trate.** De no retirarse el IETAM tomará las medidas para su retiro con cargo a la administración de financiamiento que corresponda al partido, además de la imposición de sanciones que al respecto establezca la ley."

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"**Artículo 257.** Los partidos políticos, coaliciones, candidatas y candidatos están obligados a retirar su propaganda **dentro de los 7 días siguientes a la terminación del proceso electoral respectivo.**

"Los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatas y candidatos respectivos serán solidariamente responsables de los gastos que se generen por motivo del retiro de su propaganda electoral.

"En caso de que no se retire la propaganda **dentro del plazo a que se refiere este artículo,** el consejo general la retirará con cargo a las prerrogativas de los partidos políticos o coaliciones responsables. En el caso de las candidatas y candidatos independientes serán sancionados con una multa equivalente al gasto erogado por el retiro de su propaganda electoral."

70. Para el partido político, conforme a los argumentos ya sintetizados al inicio de esta ejecutoria, en estos preceptos se disponen plazos excesivos para el retiro de la propaganda de las precampañas y campañas electorales, vulnerando los principios de contienda electoral, certeza, legalidad y objetividad electorales. En particular, porque la porción reclamada del primer artículo lesiona los principios de equidad de la contienda y, las porciones reclamadas del segundo artículo, porque implican una antinomia con lo previsto en el artículo 211 de la propia ley.

71. Este Tribunal Pleno considera **infundada** la petición de invalidez de la porción normativa reclamada del párrafo cuarto del artículo 210, **pero fundada**



la de las porciones normativas reclamadas de los párrafos primero y tercero del artículo 257 de la ley electoral local.

72. Los referidos artículos reglamentan aspectos relativos a la propaganda y, en específico, en las porciones normativas reclamadas, se regulan las fechas en que deberá retirarse la propaganda electoral de precampañas y la propaganda electoral de partidos o candidatos previo para efectos de la jornada electoral. Consecuentemente, en principio, se tiene que **estas normas son un producto válido de las competencias** legislativas del Congreso de Tamaulipas al no invadir una esfera reservada a la legislación general.

73. La materia de propaganda electoral es **concurrente** y la legislación de las entidades federativas puede aludir a la misma y desarrollarla, siempre y cuando se cumplan las pautas mínimas establecidas en la legislación general.²⁷ Al respecto, tal como se resolvió, entre otras, en las **acciones de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas**²⁸ y **76/2016 y sus acumuladas**,²⁹ en el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia

²⁷ Hay que **distinguir entre propaganda electoral y propaganda gubernamental**. Mientras que la propaganda electoral se trata de una materia concurrente, la regulación de la propaganda gubernamental se reserva a la Federación. Dicho criterio de incompetencia únicamente para la propaganda gubernamental se desprende de distintos precedentes de esta Suprema Corte, tales como las acciones de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas; 45/2015 y sus acumuladas, entre otros.

En ese tenor, aunque en el artículo 210 se habla tanto de propaganda gubernamental como de propaganda electoral, en esta acción sólo está cuestionado lo relativo a la propaganda electoral y no los contenidos normativos referidos a la propaganda gubernamental (incluso, el primer párrafo no ha sido reformado desde la emisión de la ley electoral local).

²⁸ Por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando décimo tercero, consistente en reconocer la validez del artículo 316 Bis del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. Los Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

²⁹ Por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 11, denominado "Vulneración al derecho de libertad de expresión", consistente en reconocer la validez de los artículos 189, párrafo 1, y 190, párrafo 1, del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza.



político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce, el Constituyente Permanente ordenó al Congreso de la Unión los contenidos mínimos de las leyes generales y estableció en algunos casos la obligación de uniformar el sistema a nivel nacional (como en el tema coaliciones), mientras que en otros sólo precisó la obligación de desarrollar las reglas aplicables, como en materia de financiamiento.

74. A saber, en materia de propaganda electoral, en dicho precepto transitorio se estableció lo siguiente. "Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente: ... II. La ley general que regule los procedimientos electorales: ... g) La regulación de la propaganda electoral, debiendo establecer que los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil; ...". Así, se ha considerado que, en cuanto a la regulación de la propaganda electoral, el artículo transitorio dio libertad al Congreso de la Unión para regular la materia sin una instrucción de generar un sistema nacional uniforme, constriéndolo únicamente a emitir la regulación respectiva en la que se prevea qué material deberá ser usado para los artículos promocionales utilitarios.

75. Además, en el artículo 41, fracción III, de la Constitución Federal solamente se reguló con detalle las prerrogativas de acceso a radio y televisión, tanto para los partidos políticos nacionales como los de registro local; se estableció la prohibición absoluta de contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos; se previó que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberá abstenerse de expresiones que calumnien a las personas, y se establecieron límites a la difusión de propaganda gubernamental en consonancia con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal. Mientras que, en el artículo 116 constitucional –el cual establece de manera directa las obligaciones de las entidades federativas al regular sobre la materia electoral– no se contiene disposición alguna referida a la propaganda electoral que condicione previamente su regulación únicamente a la legislación general.

76. Ahora bien, dicho lo anterior, aunque el Congreso de Tamaulipas puede incursionar en la materia de propaganda electoral al ser una materia concu-



rente, tal regulación debe respetar, cuando mínimo, las disposiciones ya dispuestas en la legislación general electoral (que gozan de presunción de validez); al ser ésta parámetro en la materia de conformidad con el artículo 116 constitucional y con el objeto de respetar el principio de legalidad.

77. Bajo ese tenor, se aprecia que, en materia de propaganda electoral, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se dispusieron, por una parte, reglas de aplicación general tanto para la Federación, como para las entidades federativas y, por otra, reglas aplicables sólo a la Federación. En el libro quinto, título primero, se establecieron las **reglas generales** para los Procesos Electorales Federales y Locales, las cuales desarrollan los contenidos que aplicarán de manera uniforme para ambos tipos de elecciones.

78. Atendiendo a estos contenidos, como se adelantó, resulta válido lo dispuesto en la porción normativa reclamada del **párrafo cuarto del artículo 210** de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas. El señalar que los partidos políticos, las personas precandidatas y simpatizantes están obligadas a retirar su propaganda electoral de precampaña para reciclaje, por lo menos, tres días antes del inicio del plazo de registro de candidaturas de la elección que se trate, se hace en coincidencia y cumplimiento de la legislación general. En el artículo 212, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se dice expresamente que: "[l]os partidos políticos, precandidatos y simpatizantes están obligados a retirar su propaganda electoral de precampaña para su reciclaje, **por lo menos tres días antes** al inicio del plazo para el registro de candidatos de la elección de que se trate. ..."

79. Con base en lo anterior, no existe una problemática de equidad de la contienda, pues todas las personas precandidatas están obligadas a cumplir la misma disposición. Adicionalmente, el hecho de que, según la propia ley electoral local (artículos 214 y 225, fracciones I y II), las precampañas se darán del 20 de enero al 28 de febrero y los registros de las candidaturas ocurrirán el 23 y 27 de marzo, no se estima que se generen actos anticipados de campaña, una alteración a las reglas que rigen las precampañas ni un problema de falta de certeza, seguridad o legalidad jurídica.

80. Es cierto que en términos de estas temporalidades, fácticamente, podrá subsistir en el Estado de Tamaulipas propaganda electoral de los precan-



didatos o precandidatas posterior a la finalización de la precampaña y hasta tres días antes del respectivo registro. Sin embargo, éste es un escenario que la propia ley general contempla como posible, pues dice explícitamente que la propaganda electoral de precampañas deberá retirarse, **al menos**, tres días antes del registro de las candidaturas.

81. Siendo que, a nuestro juicio, esto no atenta contra la Constitución Federal o contra los demás principios o reglas electorales implementados en la propia legislación general. Ello, pues lo dispuesto en el citado artículo 212 de la ley general y, consecuentemente, en el artículo 210 reclamado, parte de la lógica de la dificultad que implica el retiro de toda la propaganda electoral de todos los partidos y los plazos limitados que pueden existir, según lo regulen los Estados, entre la finalización de precampañas y el registro de candidaturas. Sin que esto tenga necesariamente, desde el plano normativo, una consecuencia dañina en el proceso o de ventaja a algún precandidato o precandidata. Hay una ponderación razonable entre las exigencias a los partidos políticos y precandidatos/precandidatas y el respeto de la equidad de la contienda, en atención a la posible mayor exposición de algún precandidato o precandidata.

82. Ahora, **no obstante lo anterior**, se consideran **inválidas** las porciones reclamadas de los **párrafos primero y tercero del artículo 257**. En éstos se permite que la propaganda electoral por parte de los partidos políticos y los candidatos o candidatas sea retirada dentro de los 7 días siguientes a la terminación del proceso electoral respectivo. Esta permisión transgrede el principio de legalidad, al ser contraria de manera directa a lo previsto en el artículo 210, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que señala lo siguiente:

"Artículo 210.

"1. La distribución o colocación de la propaganda electoral deberá respetar los tiempos legales que se establezcan para cada caso, su retiro o fin de su distribución deberá efectuarse **tres días antes de la jornada electoral**.

"2. En el caso de la propaganda colocada en vía pública, deberá retirarse durante los siete días posteriores a la conclusión de la jornada electoral.



"3. La omisión en el retiro o fin de distribución de la propaganda, serán sancionados conforme a esta ley."

83. Mientras que en la legislación general se ordena el retiro de la propaganda electoral **tres días antes de la jornada electoral**. En la legislación local se permite hacerlo hasta **7 días siguientes a la terminación del proceso electoral** respectivo. Incumpléndose así un mandato expreso de la legislación general, la cual en este punto forma parte del parámetro de regularidad constitucional. Generándose a su vez un problema de falta de certeza, seguridad y legalidad electorales.

84. En consecuencia, por un lado, esta Suprema Corte reconoce la **validez** del artículo 210, párrafo cuarto, en la porción normativa que dice "por lo menos tres días antes al inicio del plazo de registro de candidaturas de la elección que se trate". Empero, por otro lado, se declara la **invalidez** del artículo 257, párrafos primero, en la porción normativa que dice "dentro de los 7 días siguientes a la terminación del proceso electoral respectivo", y tercero, en la porción normativa que dice "*dentro del plazo a que se refiere este artículo*", de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas. El texto de estos párrafos quedaría de la siguiente manera:

"Artículo 257. Los partidos políticos, coaliciones, candidatas y candidatos están obligados a retirar su propaganda.

"Los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatas y candidatos respectivos serán solidariamente responsables de los gastos que se generen por motivo del retiro de su propaganda electoral.

"En caso de que no se retire la propaganda, el consejo general la retirará con cargo a las prerrogativas de los partidos políticos o coaliciones responsables. En el caso de las candidatas y candidatos independientes serán sancionados con una multa equivalente al gasto erogado por el retiro de su propaganda electoral."

85. Esta declaratoria de inconstitucionalidad no genera un vacío normativo, ya que este contenido subsistente del artículo 257 debe interpretarse de



manera sistemática con el resto de la ley electoral local; en la que, en el artículo 211, se contempla de manera correcta una regla general del retiro de la propaganda electoral. Adicionalmente, el referido artículo 210, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es de aplicación directa para las autoridades electorales del Estado de Tamaulipas.

XI. Tema 4: Regulación de la paridad de género

86. En el segundo concepto de invalidez de Morena, se sostiene que resultan inválidos los artículos 4, fracción XXV Bis; 187, párrafos primeros y segundo; 190, párrafos primero y último; 194, párrafo primero, y 223, párrafo primero, de la ley electoral local porque se reglamenta de manera deficiente el principio de paridad de género reconocido en la Constitución Federal y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; transgrediendo una serie de reglas y principios constitucionales previamente detallados. Siendo el texto de los preceptos reclamados el siguiente (se transcribe la totalidad de los artículos y se resaltan en negritas los contenidos impugnados):

"Artículo 4.- Para los efectos de la presente ley, se entiende por: ...
(Adicionada, P.O. 13 de junio de 2020)

"XXV Bis. Paridad de género: igualdad política entre mujeres y hombres. Se garantiza con la asignación del 50% mujeres y 50% hombres en candidaturas a cargos de elección popular. ..."

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"Artículo 187. El ejercicio de las funciones propias del Poder Legislativo se encomienda a una asamblea que se denominará 'Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas'. Los diputados y diputadas al Congreso serán electos en su totalidad cada 3 años, el primer domingo del mes de junio del año que corresponda. Por cada diputado o diputada propietaria se elegirá a una persona suplente.

"El Congreso del Estado se integrará por 36 diputados y diputadas, de los cuales 22 se elegirán según el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 14 se elegirán



según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista estatal, votada en una circunscripción plurinominal cuya demarcación territorial es el Estado.

"Se entiende por distrito electoral uninominal, la demarcación territorial en la que será electa una fórmula de diputados y diputadas propietario y suplente, por el principio de mayoría relativa."

(Reformado primer párrafo, P.O. 13 de junio de 2020)

"Artículo 190. La asignación de los diputados y diputadas electas según el principio de representación proporcional y el sistema de listas estatales, se sujetará a las siguientes bases:

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"I. A todos los partidos políticos que hayan obtenido por lo menos el 3.0% del total de la votación válida emitida, se les asignará una diputación. Se entiende por votación válida emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos nulos y los correspondientes a los candidatos y candidatas no registrados. Se entiende por votación total emitida, la suma de todos los votos depositados en las urnas.

"II. La fórmula para asignar las diputaciones de representación proporcional restantes, en su caso, tiene dos elementos:

"a) Cociente electoral; y

"b) Resto mayor.

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"El cociente electoral se obtiene restando de la votación efectiva, la votación utilizada para la asignación de diputaciones a los partidos que obtuvieron el 3.0 % de la votación válida emitida.

"El resultado representa la votación ajustada, la cual se divide entre el número de diputaciones pendientes por repartir; con el cociente electoral que



resulte se asignarán a los partidos políticos tantas diputaciones como número de veces contenga su votación el cociente electoral obtenido.

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"Por votación efectiva se entenderá la que resulte de deducir de la votación válida emitida los votos de aquellos partidos que no hayan alcanzado el 3.0 %.

"Si después de aplicarse; el cociente electoral aún quedaren diputaciones por distribuir, se utilizarán en forma decreciente los restos mayores, que son los remanentes de votos que tuvieron los partidos políticos una vez restados los utilizados en las asignaciones anteriores.

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"III. En ningún caso un partido político podrá contar con más de 22 diputaciones por ambos principios. Tampoco podrá contar con un número de diputaciones por ambos principios que representen un porcentaje del total del Congreso que exceda en ocho puntos el porcentaje que obtuvo de la votación estatal efectiva. Se exceptúa de lo anterior el partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total del Congreso, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal efectiva más el ocho por ciento.

"Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. De actualizarse el supuesto anterior, se estará a lo siguiente:

"a) Se enlistará a los partidos políticos que se encuentren sobre-representados, en orden decreciente;

"b) Al partido que se encuentre subrepresentado se le asignará una diputación de representación proporcional que será tomada del partido político que tenga un mayor porcentaje de sobrerrepresentación; y

"c) Si se hubiese utilizado una curul de cada uno de los partidos políticos y todavía se encontrase un partido en el supuesto de subrepresentación, se



iniciará una segunda vuelta comenzando nuevamente a tomar un diputado de aquel partido político que se encuentre más sobre-representado.

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"Las diputaciones obtenidas según el principio de representación proporcional, se asignarán en el orden en que fueron registrados los candidatos o candidatas en las listas estatales de cada partido político."

(Reformado primer párrafo, P.O. 13 de junio de 2020)

"Artículo 194. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento, integrado con representantes que se elegirán popularmente por votación directa, según el principio de mayoría relativa y complementado con regidurías electas según el principio de representación proporcional. En la integración de los Ayuntamientos deberá observarse el principio de paridad de género."

"En los términos de los que dispone la Constitución del Estado, los integrantes de los Ayuntamientos electos popularmente por elección directa podrán ser reelectos para el periodo inmediato por una sola ocasión."

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"Artículo 223. Los partidos políticos y coaliciones tendrán derecho de solicitar el registro de candidaturas a elección popular, con independencia del derecho otorgado a los ciudadanos y ciudadanas en lo individual, en términos de la Constitución Federal, la Constitución del Estado, la ley general y esta ley. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputaciones locales como a las planillas a Ayuntamientos que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IETAM deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros."

"El IEATM deberá rechazar el registro del número de candidaturas de un género que no garantice el principio de paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros."



87. Se consideran **infundados**, por un lado, y **parcialmente fundados**, por el otro, los conceptos de invalidez del partido político. Lo que lleva a esta Suprema Corte a reconocer la validez de las normas reclamadas, siempre y cuando se **interpreten de conformidad** con la Constitución Federal. Lo anterior, en atención a las consideraciones que siguen:

Contenido constitucional y precedentes aplicables

88. No hay lugar a dudas que el principio de paridad de género goza de estatus constitucional. A lo largo de los últimos años, tras la reforma constitucional en materia electoral de diez de febrero de dos mil catorce y la emisión de las leyes generales en la materia, esta Suprema Corte ha venido consolidando una serie de precedentes³⁰ en los que hemos delineado el contenido de este principio.³¹

³⁰ Línea de precedentes que se inició con la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas y que continuó con lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014; 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014; 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015; 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015; 103/2015; y 126/2015 y su acumulada, entre muchas otras.

³¹ En esta línea de precedentes, en suma, se sostuvo lo siguiente en relación con el principio de paridad de género y su aplicación al régimen electoral (todo esto previo a la reforma constitucional en materia de género de dos mil diecinueve):

- a) El principio de paridad de género contenido en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 constitucional establece un principio de igualdad sustantiva en materia electoral; un derecho humano que el legislador deberá tomar en cuenta al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas tanto para legisladores federales como locales.
- b) La incorporación de la "paridad" a nivel constitucional, fue resultado de la necesidad de implementar acciones y diseñar fórmulas que generaran condiciones que permitieran el igual disfrute y ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, con los que se hicieran efectivos los principios de igualdad previstos en el artículo 1o. y 4o. constitucionales.
- c) La paridad constituye una de las estrategias orientadas a combatir los resultados de la discriminación histórica y estructural que ha discriminado y mantenido a las mujeres al margen de los espacios públicos de deliberación y toma de decisiones para asegurar la participación política-electoral de las personas, de modo que se garantice su universalidad.
- d) No existe una norma expresa para las entidades federativas en relación con la conformación de las candidaturas, pero se establece una directriz en el artículo 232, numerales 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el sentido de que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad de géneros en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular, para la integración de los órganos de representación; y que los institutos electorales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número



89. En particular, en uno de nuestros últimos precedentes, la **contradicción de tesis 275/2015** (fallada el cuatro de junio de dos mil diecinueve), afirmamos que el principio de paridad de género previsto en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal (vigente en ese momento) es una medida para garantizar la igualdad sustantiva de los géneros en el acceso a los cargos de elección popular. Mandato que consiste en una herramienta constitucional de carácter *permanente* cuyo objetivo es hacer efectivos *en el ámbito electoral* los principios de igualdad entre los géneros previstos en los artículos 1o. y 4o. constitucionales, así como en múltiples instrumentos internacionales ratificados por México;³² con la peculiaridad de que es un principio aplicable al régimen electoral federal y estatal, que implica que debe existir paridad de género en las candidaturas, pero que el mismo no se agota en la mera *postulación* de las mismas, sino que trasciende a la integración de los órganos colegiados electivos a través del principio de representación proporcional.³³

de candidaturas que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas; y

e) De manera residual, las entidades federativas tienen competencia para legislar en materia de paridad de género, sin obligación de regular en los mismos términos que las normas aplicables para las elecciones federales y sin reserva de fuente.

³² El principio de igualdad de género se prevé en los artículos 1o., 2o. y el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 1o., 2o., 3o. y el preámbulo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW); 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3o. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 4o., inciso f), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará); 3o. de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer; y en el preámbulo de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.

³³ Sin que esto significara una obligación constitucional de que los órganos legislativos necesariamente deben estar integrados de manera paritaria, sin importar los resultados de la elección. Para esta Corte, en ese momento, el criterio radicaba, más bien, en que la paridad de género tiene que ser respetada en la postulación de candidaturas, pero también este principio tiene implicaciones en la asignación de diputaciones conforme a los modelos de representación proporcional. Por ende, las entidades federativas se encuentran constitucionalmente obligadas a establecer acciones de género en la asignación de diputaciones de representación proporcional a fin de favorecer la integración paritaria de los Congresos Locales; ello, ya que este principio es aplicable a todas las etapas del proceso electoral en donde se definan candidaturas a legisladores federales y locales, incluyendo aquellos modelos cuya definición de las candidaturas por representación proporcional se hace hasta después de transcurrida la jornada electoral (como ocurre en la representación proporcional).



90. No obstante lo anterior, debe destacarse que el **seis de junio de dos mil diecinueve**, se realizó una reforma a los artículos 2o., 4o., 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Federal con el objeto de implementar y robustecer los contenidos relativos a la paridad de género. En concreto, entre otros, se incluyeron los siguientes cambios al Texto Constitucional:

a) Incorporación de lenguaje incluyente.

b) Obligación de observar el principio de paridad de género en la elección de representantes ante los Ayuntamientos, en los Municipios con población indígena (artículo 2, apartado A, fracción VII).

c) Explicitación de que el derecho a ser votado se hará en condiciones de paridad (artículo 31, fracción II).

d) Obligación de observar el principio de paridad de género en los nombramientos de los titulares de las secretarías de despacho de los Poderes Ejecutivos de la Federación y de las entidades federativas (artículo 41, párrafo segundo).³⁴

³⁴ Constitución Federal

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

(Adicionado, D.O.F. 6 de junio de 2019)

"La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

"La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

(Reformado [N. de E. Este párrafo], D.O.F. 6 de junio de 2019)

"I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

(Reformado, D.O.F. 6 de junio de 2019)

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder



e) Obligación de observar el principio de paridad de género en la integración de los organismos autónomos (artículo 41, párrafo segundo).

f) Obligación de los partidos políticos de fomentar el principio de paridad de género en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular, así como de observar dicho principio en la postulación de sus candidaturas (artículo 41, párrafo tercero, fracción I).

g) En la elección de diputaciones federales y senadurías por representación proporcional, las listas respectivas deberán conformarse de acuerdo con el principio de paridad de género, siendo encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo (artículos 53, 54 y 56).

h) Obligación de establecer en la ley la forma y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, en los que deberá observarse el principio de paridad de género (artículo 94, párrafo octavo).

i) Los Ayuntamientos deberán integrarse, por lo que hace a la presidencia, regidurías y sindicaturas, de conformidad con el principio de paridad de género (artículo 115, fracción I).

j) Obligación del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de las entidades federativas de realizar las adecuaciones o reformas normativas correspondientes para efecto de observar el principio de paridad de género en los términos

público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

"Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

"Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

"II. ..."



del artículo 41 constitucional, por lo que hace a las entidades federativas, y en los términos del artículo 41, en su segundo párrafo, por lo que hace a la Federación (artículos segundo y cuarto transitorios).

91. Texto constitucional vigente que ya fue objeto de interpretación por parte de esta Suprema Corte de Justicia en la **contradicción de tesis 44/2016**, fallada el quince de octubre de dos mil diecinueve. En ésta se reiteró que la paridad de género es un mandato constitucional que tiende a salvaguardar la igualdad sustantiva entre los géneros y que, con la reciente modificación constitucional, se hacía evidente el especial interés del Poder Constituyente para ampliar el contenido de dicho principio; lo que llevaba a que, en concreto y tratándose de la elección de las autoridades de los entes municipales, se incluyera en el alcance de dicho principio a la denominada paridad de género horizontal y vertical en los Ayuntamientos.

92. Ahora bien, con posterioridad a la resolución de este asunto, el trece de abril de dos mil veinte,³⁵ en cumplimiento a la reforma constitucional, el Congreso de la Unión emitió un decreto mediante el cual reformó una variedad de normas secundarias, entre ellas diversas disposiciones de las leyes generales de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos. **Alguno de los cambios** que se advierten son los siguientes:³⁶

³⁵ Publicado en esa fecha en el Diario Oficial de la Federación de denominación "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas".

³⁶ El texto de las normas modificadas más relevantes de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para el presente caso, son las siguientes:

"Artículo 26.

"1o. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo de las 32 entidades federativas de la República se integrarán y organizarán conforme lo determina la Constitución, las Constituciones de cada Estado, así como la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes respectivas.

"2o. Los Municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, conformado por una **presidencia municipal** y el número de integrantes que determine la Constitución y la ley de cada entidad, así como los órganos político-administrativos, según la legislación aplicable en la Ciudad de México.



Ley General Electoral

- a) Incorporación transversal de lenguaje incluyente.
- b) Paridad de género en las elecciones de autoridades o representantes de pueblos y comunidades indígenas (artículo 26, numeral 4).

"En el registro de las candidaturas a los cargos de presidente o presidenta, alcalde o alcaldesa, concejalías, regidurías y sindicaturas de los Ayuntamientos, los partidos políticos deberán garantizar el principio de paridad de género.

"Las fórmulas de candidaturas deberán considerar suplentes del mismo género que la persona propietaria.

"3o. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los Municipios, así como el de elegir a sus autoridades, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas, garantizando el principio de paridad de género, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2o. de la Constitución, de manera gradual.

"4o. Los pueblos y comunidades indígenas en las entidades federativas elegirán, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad **y paridad**, guardando las normas establecidas en la Constitución, las constituciones locales y las leyes aplicables."

"Artículo 207.

"1. El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como la ciudadanía, que tiene por objeto la renovación periódica de quienes integran los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, **de quienes integran los Ayuntamientos en los Estados de la República y las alcaldías en la Ciudad de México.** En la **elección e integración de los Ayuntamientos y alcaldías existirá la paridad de género tanto vertical como horizontal.**"

"Artículo 232.

"1. Corresponde a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, sin perjuicio de las candidaturas independientes en los términos de esta ley.

"2. Las candidaturas a **diputaciones tanto locales como federales y a senadurías** a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, se registrarán **por fórmulas de candidatas y candidatos** compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatas o candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.

"3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la **postulación de candidaturas** a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, **los Congresos de las entidades federativas, las planillas de Ayuntamientos y de las alcaldías.**

"4o. El instituto y los organismos públicos locales, en el ámbito de sus competencias, **deberán rechazar** el registro del número de candidaturas de un género que no garantice el principio de paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.

"5. ..."



c) Regulación de la violencia política de género y/o de los derechos de las mujeres en el ámbito político y electoral [artículos 3, incisos h) y k); 7, numeral 5; 10, numeral 1, inciso g); 44, numeral 1, inciso j); 58, numeral 1, incisos l) y m); 159, numeral 2; 163, numerales 1 y 3; 247, numeral 2; 380, numeral 1, inciso f); 394, numeral 1, inciso i); 415; 440, numeral 3; 442, numeral 2; 442 Bis; 443, numeral 1, inciso o); 449, numeral 1, inciso b); 456, numeral 1, incisos a), fracciones III y V, y b), fracción III; 463 Bis; 464 Ter; 470, numeral 2, y 474 Bis].

d) Inclusión de una definición de paridad de género, entendida como la igualdad política entre mujeres y hombres, que se garantiza con la asignación del 50% mujeres y 50% hombres en candidaturas a cargos de elección popular y en nombramientos de cargos por designación [artículo 3, inciso d bis)].

e) Deber del Instituto Nacional Electoral, organismos públicos electores locales, partidos políticos, personas precandidatas y candidatas, de garantizar el principio de paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral (artículo 6, numerales 2 y 3).

f) Son fines y obligaciones del Instituto Nacional (y alguno de sus órganos) garantizar la paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político-electoral [artículos 30, numeral 1, inciso h); 32, numeral 1, inciso b), fracción IX; 58, numeral 1, inciso j); 64, numeral 1, inciso h), y 74, numeral 1, inciso g)].

"Artículo 233.

"1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a **diputaciones locales y federales, senadurías, así como a las planillas a Ayuntamientos y alcaldías** que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el **instituto y organismos públicos locales, según corresponda, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución.**"

"Artículo 234.

"1. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de **candidatos y candidatas** compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad, hasta agotar cada lista.

"2. **En el caso de las diputaciones, de las cinco listas por circunscripción electoral, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género, alternándose en cada periodo electivo.**

"3. **Tratándose de las senadurías, la lista deberá encabezarse alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo.**"



g) El Consejo General del Instituto Nacional Electoral guiará sus actividades conforme a la paridad de género y aplicará la perspectiva de género. En su integración deberá garantizarse el principio de paridad de género (artículos 30, numeral 2; 35, y 36).

h) Los organismos públicos electorales locales deberán integrarse garantizando el principio de paridad de género; asimismo, deben desarrollar y ejecutar programas de educación cívica, de paridad de género y respeto de los derechos de las mujeres en el ámbito político y electoral [artículos 99, numeral 1, y 104, numeral 1, inciso d)].

i) Las autoridades electorales jurisdiccionales de las entidades federativas deberán integrarse observando el principio de paridad de género, alternando el género mayoritario [artículo 106, numeral 1)].

j) Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de las Entidades Federativas, las planillas de Ayuntamientos y de las alcaldías; por lo que el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales, en el ámbito de sus competencias, deberán rechazar el registro del número de candidaturas de un género que no garantice el principio de paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas; en caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros (artículo 232, numerales 3 y 4).

k) La totalidad de solicitudes de registro tanto de las candidaturas a diputaciones locales y federales, senadurías, así como a las planillas a Ayuntamientos y alcaldías que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Nacional y organismos públicos locales, según corresponda, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución (artículos 233 y 235).

l) Las candidaturas a diputaciones tanto locales como federales y a senadurías a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional se registrarán por fórmulas de candidatas y candidatos compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género (artículo 232, numeral 2).



m) En la elección e integración de los Ayuntamientos y alcaldías deberá observarse la paridad de género tanto vertical como horizontal (artículo 207).

n) En el registro de candidaturas para la presidencia, alcalde o alcaldesa, concejalías, regidurías y sindicaturas de los Ayuntamientos, los partidos políticos deberán garantizar el principio de paridad de género y las respectivas fórmulas deberán considerar suplentes del mismo género que la persona propietaria (artículo 26, numeral 2).

o) En las listas para diputaciones federales y senadurías, las fórmulas de candidaturas para el caso de elección por mayoría relativa y representación proporcional deberán estar integradas por personas del mismo género y ser encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo (artículo 14, numeral 4).

p) Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos y candidatas compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad, hasta agotar cada lista (artículo 234, numeral 1).

q) Especificándose que, en el caso de las diputaciones, de las cinco listas por circunscripción electoral, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género, alternándose en cada periodo electivo. Por su parte, tratándose de las senadurías, la lista deberá encabezarse alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo (artículo 234, numerales 2 y 3).

Ley General de Partidos

a) Incorporación transversal de lenguaje incluyente.

b) Regulación de la violencia política de género [artículo 25, numeral 1, incisos t) y u)].

c) Obligación de los partidos políticos de garantizar la participación paritaria en la integración de sus órganos, así como de promover, proteger y respetar los derechos políticos y electorales de las mujeres [artículos 3, numeral 3, y 37, numeral 1, inciso f)].



d) Garantizar la paridad de género en la postulación de todas sus candidaturas (artículo 3, numeral 3).

e) Determinar y hacer públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a Legislaturas Federales y Locales, así como en la integración de los Ayuntamientos y de las Alcaldías, en el caso de la Ciudad de México; mismos que deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres (artículo 3, numeral 4).

f) Los partidos políticos deben garantizar la participación de mujeres y hombres en igualdad de condiciones en los procesos internos para seleccionar y postular candidaturas a cargos de elección popular [artículo 23, numeral 1, inciso e)].

g) Garantizar en igualdad de condiciones la participación de mujeres y hombres en sus órganos internos de dirección y espacios de toma de decisiones. Incluyendo la existencia de un programa de acción en el que deberán establecerse mecanismos de promoción y acceso de las mujeres a la actividad política del partido, así como la formación de liderazgos políticos [artículos 25, numeral 1, inciso s), y 38, numeral 1, inciso e)].

h) Establecer en los estatutos de los partidos políticos los mecanismos y procedimientos que permitirán garantizar la integración de liderazgos políticos de las mujeres al interior del partido [artículo 39, numeral 1, inciso f)].

i) Obligación de los partidos políticos de incluir como órgano interno uno de decisión colegiada, responsable de la impartición de justicia intra-partidaria, el cual deberá ser independiente, imparcial, objetivo y aplicará la perspectiva de género en todas las resoluciones que emita [artículos 39, numeral 1, inciso l); 43, numeral 1, inciso e); 44, numeral 1, inciso b), fracción II, y 44, numeral 2].

j) Obligación de los partidos políticos nacionales de contar con ciertos órganos en las entidades federativas en los que se deberá garantizar en su integración la paridad de género (artículo 43, numeral 3).

k) Obligación de que en el sistema de justicia interna de los partidos políticos exista una sola instancia de resolución de conflictos, en la que se



deberá aplicar la perspectiva de género y garantizar el acceso a la justicia (artículo 48).

93. Así las cosas, tomando en cuenta lo previsto actualmente en la Constitución Federal y en los tratados internacionales que regulan la igualdad y los derechos relativos a las mujeres, así como lo dispuesto en el texto vigente de las leyes generales aplicables y lo explicitado en nuestros distintos precedentes (reinterpretados a la luz de las disposiciones constitucionales y legales vigentes), esta Suprema Corte entiende que, **al menos**, el contenido del principio de paridad de género consiste en lo siguiente:

a) Es un mandato de rango constitucional que es aplicable tanto en el orden federal como en los órdenes estatales y municipales. Es decir, las entidades federativas y la Federación se encuentran igualmente obligadas a cumplir el mandato de paridad de género.

b) Una de las finalidades del principio de paridad de género es salvaguardar la igualdad jurídica en su modalidad sustantiva y los derechos de las personas a ser votadas y a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

c) Sin embargo, resulta relevante destacar que la intención del Poder Constituyente al instaurar las nuevas medidas de paridad a través de la reforma de dos mil diecinueve, no se limitó a implementar mecanismos que tiendan a asegurar una determinada presencia cuantitativa del género femenino o remediar, de facto, la discriminación estructural existente, sino a generar además una presencia cualitativa de ambos géneros en la arena democrática. Para el Poder Constituyente, la pretensión de una mayor participación de las mujeres en el plano político y electoral (teniendo como mínimo un plano paritario en todas las postulaciones de candidaturas y en ciertas designaciones) se debe a la importancia que, en sí misma, debe darse a la visión y postura del género femenino³⁷ en la configura-

³⁷ De ahí el objeto del Poder Constituyente de implementar (en varias normas constitucionales) el principio de paridad de género de manera transversal. No sólo en el plano electivo, sino también en los modelos de designación de los cargos o funciones que gozan de relevancia mayúscula en la operatividad de los distintos órdenes normativos; tales como la designación paritaria de los órganos constitucionales autónomos, de los titulares de las secretarías de despacho y de los órganos jurisdiccionales a nivel federal.



ción y aplicabilidad del régimen democrático; a diferencia de la visión y postura que ha predominado a lo largo de nuestra historia constitucional para, incluso, la configuración normativa de nuestro modelo constitucional, político y electoral.³⁸

d) Los partidos políticos se encuentran obligados a observar el principio de paridad de género en sus **candidaturas**.

i. Lo anterior implica que los partidos políticos (tanto nacionales como locales) deben observar esa paridad en todas las candidaturas a cargos de elección popular y que, en la elección e integración de los Ayuntamientos y Alcaldías, ello incluye observar la paridad de género tanto vertical como horizontal.

ii. Asimismo, cuando las candidaturas se conformen a partir de fórmulas por ambos principios (mayoría relativa o representación proporcional), éstas deben estar integradas por titular y suplente del mismo género; así como que las listas de candidaturas por representación proporcional deberán integrarse por fórmulas de candidatos y candidatas compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género y alternarse las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista, cada periodo electivo.

iii. Explicitándose en la legislación general que, en el caso de las diputaciones, de las cinco listas por circunscripción electoral, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género, alternándose en cada periodo electivo. Por su parte, tratándose de las senadurías, la lista deberá encabezarse alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo.

iv. Siendo **criterio jurisprudencial** de esta Corte que, tratándose del régimen de elección de las diputaciones, el principio de paridad de género no se agota

³⁸ Esta idea ha sido respaldada y tomada por otros órganos al momento de interpretación del principio de paridad de género. Por ejemplo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha adoptado un concepto denominado como "*giro participativo*" de la paridad de género, en la que resulta de gran relevancia analizar la importancia de la participación de los hombres y mujeres, en igualdad de condiciones, en los distintos escenarios de la toma de decisiones de una democracia. Véase, lo fallado en el SUP-JDC-1862/2019.



en la *postulación* de las candidaturas, sino que **puede trascender a la integración** del órgano legislativo ante su necesario cumplimiento al momento de la delimitación de las curules por el principio de representación proporcional (dependiendo del modelo implementado para la asignación a los partidos de los espacios por representación proporcional).

e) Por otro lado, el contenido actual del principio de paridad de género no se agota en las candidaturas, sino que **debe observarse en el nombramiento de cargos por designación** descritos en la Constitución Federal y en el ámbito de aplicación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

i. Así, el principio de paridad de género debe observarse en la integración de los organismos autónomos según el artículo 41, párrafo segundo, constitucional.

ii. De igual manera, conforme a regla expresa de la ley general, el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos electorales locales deben observar en su integración la paridad de género. Misma situación ocurre con las autoridades electorales jurisdiccionales locales que deben integrarse observando el principio de paridad de género, alternando el género mayoritario.

iii. Por su parte, en el artículo 3, inciso d bis), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de manera genérica, se establece que la paridad de género se garantiza con la asignación del 50% de mujeres y 50% de hombres en nombramientos por **cargos por designación**.

f) Siendo obligación del Congreso de la Unión adecuar la legislación respectiva a lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, de la Constitución Federal, y obligación de las Legislaturas de las entidades federativas adecuarse a lo previsto en la totalidad del artículo 41 constitucional.

94. Resultando imprescindible resaltar, para efectos de la resolución del presente asunto, que es cierto que la legislación general es explícita que en las listas de representación proporcional de diputaciones federales y senadurías, el principio de paridad abarca como parte del mandato que las mismas deben ser conformadas de manera alternada cada periodo electivo (como se dispone expresamente en los artículos 53 y 56 de la Constitución Federal y 14, numeral 4, y



234, numerales 2 y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales); sin que haya una clarificación explícita sobre ese aspecto para las entidades federativas. Empero, la ausencia de dicha clarificación sobre la **alternancia y también cada periodo electivo** para las entidades federativas, **no significa** que esa obligación no exista como parte del contenido del principio constitucional de paridad de género inmerso en el artículo 41 constitucional.

95. Dicho de otra manera, por *regla general*, el mandato de alternancia por periodo electivo de las listas de candidaturas por representación proporcional en las entidades federativas se encuentra inmerso en el contenido genérico del principio constitucional de la paridad de género exigible a los partidos políticos; por lo que en este aspecto **no existe libertad configurativa, sino un mandato constitucional**. Esto es así, pues de tomarse una posición distinta, se demeritaría el objetivo que tuvo el Poder Constituyente Permanente de maximizar el alcance del principio de paridad.

96. Al final de cuentas, **exigir una alternancia por periodo electivo** en cuanto a las listas de candidaturas por representación proporcional como parte del principio de paridad de género busca evitar, precisamente, que los partidos políticos busquen favorecer al género masculino de manera recurrente, en detrimento del género femenino. Circunstancias fácticas que, justamente, tomó en cuenta el Poder Constituyente para ampliar el alcance del principio de paridad de género con la reforma constitucional de junio de dos mil diecinueve.

97. Incluso, aunque no expresamente, pero sí implícitamente, es posible desprender este mandato de lo dispuesto en los artículos 26, numeral 2, 232, numerales 2 y 3, y 234, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En los primeros dos artículos se puede apreciar una posición maximalista de la paridad de género, en la que se requiere a los partidos políticos *garantizar* la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos Estatales y las planillas de Ayuntamientos y las alcaldías de la Ciudad de México. Esa aspiración se vería truncada si se interpretara que no hay una exigencia de alternancia por periodo electivo.

98. Lo mismo se puede decir de lo dispuesto en el tercer artículo referido que indica que las listas de representación proporcional integradas por fórmulas



de candidaturas se alternarán en razón del género para garantizar el principio de paridad de género. La finalidad de alternancia, para este Tribunal Pleno, incluye efectos en las listas para cada periodo electivo; justamente para evitar que esa alternancia afecte la igualdad sustantiva del género femenino que se busca proteger.

99. Sin que esta aclaración implique un pronunciamiento anticipado sobre cualquier **excepción** a la particularización de este elemento del principio de paridad de género. A saber, una situación distinta a la que acabamos de desarrollar es si, alguna entidad federativa, con miras a proteger los derechos del género femenino, implementa como medida adicional para fortalecer la igualdad sustantiva que las listas de representación proporcional necesariamente deben iniciar con el género femenino para revertir aún más la desigualdad estructural que sufre dicho género en el plano político y electoral. La regularidad constitucional de dicha medida tendría que ser analizada en sus propios términos, pues la paridad de género, como disposición formulada a través de un principio, es una norma con condiciones de aplicación no delimitadas de manera absoluta y que admite modulaciones según sea el caso.

Examen de regularidad de las normas reclamadas

100. Expuesto lo anterior, se pasa al examen de regularidad constitucional. Como se puede observar de su transcripción, las normas reclamadas forman parte del entablado normativo de la ley electoral que regula la forma en que se salvaguarda el principio de paridad de género al interior del Estado de Tamaulipas.

101. A saber, por un lado, en la fracción XXV Bis del artículo 4 se define en qué consiste el principio de paridad de género. Por otro lado, en los artículos 187, párrafos primeros y segundo, 190, párrafos primero y último, y 194, párrafo primero, se prevén las reglas generales y específicas para la integración del Congreso Local y los Ayuntamientos mediante los principios de mayoría relativa y representación proporcional, según corresponda. Y finalmente, en el primer párrafo del artículo 223 se señala que los partidos políticos tendrán el derecho a registrar candidaturas a cargos de elección popular, pero dichas solicitudes a diputaciones o para Ayuntamientos deberán hacerse respetando en su conformación la paridad entre los géneros.



102. Normas que se relacionan con otro conjunto de disposiciones de la ley electoral local que reglamentan distintos aspectos de la aplicabilidad de la paridad de género a cargo del Instituto Electoral Local, los partidos políticos o candidatas o candidatos; como son los artículos 4, fracción XXXII;³⁹ 100, fracción

³⁹ **"Artículo 4.-** Para los efectos de la presente ley, se entiende por: ...

(Adicionada, P.O. 13 de junio de 2020)

"XXXII. Violencia política contra las mujeres en razón de género: toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo. Se entenderá que las acciones u omisiones se basan en elementos de género, cuando se dirijan a una mujer por ser mujer; le afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella.

"Puede manifestarse en cualquiera de los tipos de violencia reconocidos en la Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, y puede ser perpetrada indistintamente por agentes estatales, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, personas dirigentes de partidos políticos, militantes, simpatizantes, precandidatas, precandidatos, candidatas o candidatos postulados por los partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, por un particular o por un grupo de personas particulares."

"Artículo 100.- Son fines del IETAM: ...

(Adicionada, P.O. 13 de junio de 2020)

"VII. Garantizar la paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral."

"Artículo 101. En términos del artículo 41, fracción V, apartado C, de la Constitución Federal, corresponde al IETAM, ejercer funciones en las siguientes materias: ...

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"II. Desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica en la entidad, de paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral; ...

(Adicionada, P.O. 13 de junio de 2020)

"XVII. Garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género, así como el respeto de los derechos políticos y electorales de las mujeres."

"Artículo 103. El consejo general es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral y de participación ciudadana, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género, guíen todas las actividades del IETAM. En su desempeño aplicará la perspectiva de género."

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"Artículo 188. Las elecciones de diputaciones por ambos principios, se sujetarán a las disposiciones de la Constitución General de la República, de la ley general, de la Ley de Partidos, Constitución del Estado y a lo previsto por esta ley.

"Los diputados y diputadas podrán ser reelectos de manera consecutiva por una sola ocasión."



VII; 101, fracciones II y XVII; 103; 188; 198 a 200; 206; 229; 230; 236; 237, y 238. En éstos, entre otros aspectos, se reitera que los partidos políticos deben garantizar la paridad de género en todas sus candidaturas; que las fórmulas de can-

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"Artículo 198. En todos los Municipios sus Ayuntamientos se complementarán con regidurías asignadas según el principio de representación proporcional."

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"Artículo 199. Para la asignación de regidurías electas según el principio de representación proporcional, se atenderá el orden en que los candidatos y candidatas a regidurías se hayan registrado por los partidos políticos en su respectiva planilla.

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"Artículo 200. Tendrán derecho a la asignación de regidurías de representación proporcional, los partidos políticos que en la elección de Ayuntamientos no hayan obtenido la mayoría relativa, siempre que la votación recibida a su favor sea igual o mayor al 1.5% del total de la votación municipal emitida para el Ayuntamiento correspondiente."

"Artículo 206. Los partidos políticos garantizarán la paridad de género en las candidaturas en los términos previstos en la presente ley. La autoridad electoral administrativa velará por la aplicación e interpretación de este precepto para garantizar su cumplimiento."

"Artículo 229. En todos los registros se deberán observar los principios de paridad y alternancia de género."

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"Artículo 230. Las candidaturas a diputaciones serán registradas por fórmulas de candidatos y candidatas compuestas por una persona propietaria y una suplente, los cuales deberán ser del mismo género."

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"Artículo 236. Las candidaturas a diputaciones a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional se registrarán por fórmulas de candidatos y candidatas compuestas, cada una, por una persona propietaria y una suplente del mismo género y serán consideradas, fórmulas y candidatos y candidatas, separadamente, salvo para efectos de la votación.

"El registro total de las candidaturas para integrar las fórmulas para la elección de diputaciones de mayoría relativa propuestas por los partidos políticos, deberán respetar el principio de paridad de género."

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"Artículo 237. Las candidaturas a presidencia, sindicatura y regidurías del Ayuntamiento, serán registradas mediante planillas completas en las que deberá observarse el principio de paridad de género horizontal y vertical. En las fórmulas de candidaturas de las planillas las personas propietarias y suplentes deberán ser del mismo sexo."

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"Artículo 238. Se considerará como requisito indispensable para que proceda el registro de candidaturas que el partido político o coalición que los postula:

"I. Haya registrado la plataforma electoral mínima;

"II. Que la totalidad de solicitudes de registro para candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa respete el principio de paridad de género; y las diputaciones por el principio de representación proporcional el principio de paridad y alternancia de género. Las fórmulas de candidaturas deberán considerar suplentes del mismo género que la persona propietaria; y



didaturas deberán conformarse por un titular y suplente del mismo género; que las solicitudes de registro para diputaciones por representación proporcional deberán integrarse observando la paridad y alternancia de género, y que las planillas para la elección de los Ayuntamientos deberán conformarse respetando la paridad de género horizontal y vertical.

103. Ahora bien, en contra de las referidas normas reclamadas, el partido político sostuvo esencialmente **tres argumentos**:

i) Omisión de garantizar que, en la integración del Congreso y los Ayuntamientos, cada partido político contribuya con igual número de diputaciones por ambos principios y de regidurías por cualquiera de los principios de elección;

ii) Deficiente regulación del concepto de paridad de género, y

iii) Omisión de establecer que las listas de candidaturas por representación proporcional sean encabezadas alternadamente por mujeres y hombres cada periodo electivo.

Estudio primer argumento

104. En relación con el **primer argumento**, esta Suprema Corte considera que **no existe la deficiencia normativa aludida**. En principio, como lo explicamos, la Constitución Federal y las leyes generales aplicables no exigen, de manera directa, una paridad de género en la *integración* final de los órganos legislativos o Ayuntamientos de las entidades federativas; ni mucho menos una paridad en cada grupo parlamentario cuando se trate del órgano legislativo. Conforme a texto expreso del artículo 41 de la Constitución Federal, la paridad de género requiere, en este punto, que los partidos políticos observen la paridad en la *postulación* de todas sus candidaturas; incluyendo la conformación y/o asignación de candidaturas por representación proporcional.

"III. Que la totalidad de solicitudes de registro para candidaturas a integrantes de Ayuntamientos, postulen planillas observando el principio de paridad de género vertical y horizontal. Las fórmulas de candidaturas deberán considerar suplentes del mismo género que la persona propietaria."



105. Por eso, en uno de nuestros últimos precedentes (**contradicción de tesis 275/2015**),⁴⁰ referimos que no hay una exigencia de integración paritaria, lo que sí hay es una exigencia de que la paridad de género implica que ésta *trascienda* a la postulación. No porque deba existir integración final paritaria de los órganos elegidos democráticamente, sino porque la paridad de género tiene que respetarse, dependiendo el modelo implementado por los Estados, incluso en los procedimientos de asignación de cargos por representación proporcional que se lleven a cabo con posterioridad a la elección, pues se sigue tratando de candidaturas. Medidas que, en su conjunto, buscan salvaguardar la igualdad entre los géneros femenino y masculino.

106. Así, en contraposición a la visión del partido accionante, **no existe un mandato constitucional** para exigir al legislador tamaulipeco que, como parte

⁴⁰ Criterio que se refleja en la tesis P./J. 11/2019 (10a.), emitida por el Tribunal Pleno, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo I, octubre de 2019, página 5, «con número de registro digital: 2020747 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas», de título, subtítulo y texto: "PARIDAD DE GÉNERO. EL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN I, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRASCIENDE A LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. De la interpretación gramatical, teleológica, sistemático-funcional e histórica del artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el principio de paridad entre los géneros trasciende a la integración de los órganos representativos de las entidades federativas y, por lo tanto, no se agota en el registro o postulación de candidaturas por parte de los partidos políticos antes de la jornada electoral. En esta tesitura, las entidades federativas se encuentran constitucionalmente obligadas a establecer en su normativa local acciones tendientes a la paridad de género para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional a los partidos políticos con derecho a escaños. Ciertamente pueden existir múltiples variantes en la implementación de tales medidas correctivas en el ámbito local, pues la distribución específica entre legisladores locales de mayoría relativa y representación proporcional forma parte de la libertad configurativa de las entidades federativas. Además, en los procesos electorales locales la paridad de género necesariamente coexiste con otros principios constitucionales que también deben ser respetados (por ejemplo: legalidad, certeza, imparcialidad y objetividad). No obstante, lo cierto es que garantizar —a través de la acción estatal— que mujeres y hombres tengan las mismas posibilidades de acceder a los Congresos Locales no es optativo para las entidades federativas. Por lo tanto, en sistemas electorales con modalidades de 'listas abiertas' de candidaturas —es decir, donde los candidatos de representación proporcional no se definen sino hasta después de la jornada electoral, como sucede con las listas de 'mejores perdedores' de mayoría relativa— o de 'listas cerradas no bloqueadas' —es decir, donde el orden de prelación de los candidatos de representación proporcional se determina en función de la votación recibida en la elección de mayoría relativa—, la prohibición de reacomodos por razón de paridad de género en las listas definitivas de candidatos con que los partidos políticos finalmente participan en la asignación de escaños es inconstitucional."



de las medidas para observar la paridad de género, tras las elecciones, **tenga que asegurarse que los partidos políticos tengan la misma cantidad** de hombres y mujeres en los espacios que le corresponden (a cada partido/grupo parlamentario) al interior del Congreso ni tampoco tengan la misma cantidad de regidores en los Ayuntamientos. Por lo que es cierto que, fácticamente, pueden darse diferencias en la integración de los partidos/grupos parlamentarios al interior de los órganos legislativos o presencia de los partidos al interior de los Ayuntamientos; empero, esas diferencias en la integración se deberán al resultado de las elecciones, pues las postulaciones en su integridad y la asignación de espacios por representación proporcional parten de una presunción de observancia a la paridad de género.

107. Esta Suprema Corte no pasa por alto lo deseable de una integración final paritaria de los órganos elegidos popularmente. Sin embargo, se recalca, no puede desdeñarse el texto expreso plasmado por el Constituyente y el Congreso en el artículo 41 de requerir la paridad a la *postulación* de las candidaturas; por lo que más bien entra en la potestad legislativa de las entidades ampliar el alcance de la paridad a la integración final de los órganos; tal como lo señalamos al resolver la **acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas**,⁴¹ en donde declaramos la validez de la normatividad de la Ciudad de México que requería la paridad de género justamente en la integración del Congreso Local (precedente que en esa parte sigue vigente en sus términos con el nuevo Texto Constitucional y legal).

108. Bajo esa lógica, se insiste, **no existe una deficiencia normativa en las normas reclamadas** al no prever algún tipo de regla que conlleve *necesariamente* que los partidos políticos tengan el mismo número de diputados y diputadas y de regidores o regidoras conforme a los espacios que les corresponde por mayoría relativa y representación proporcional. En este aspecto hay margen de libertad configurativa por parte de las entidades federativas.

109. Sin embargo, al margen de la existencia del mandato constitucional, no puede pasarse por alto que los conceptos de invalidez partieron de una premisa

⁴¹ Página 227 y ss.



falsa respecto al escenario de los Ayuntamientos. A **diferencia de lo que ocurre con las diputaciones**, fue el propio Poder Legislativo de Tamaulipas el que estableció, en la parte final del párrafo primero del artículo 194 reclamado de la ley electoral, que "*en la **integración** de los Ayuntamientos deberá observarse el principio de paridad de género*".

110. Así, esta indicación es la regla general y deberá aplicarse al momento de conformar la totalidad del Ayuntamiento con las regidurías de representación proporcional correspondientes según lo dispuesto por la ley. Es decir, aunque no existe mandato constitucional en este sentido, fue el propio Poder Legislativo tamaulipeco el que exigió que en la **integración** de los Ayuntamientos se observe el principio de paridad de género; lo que tiene implicaciones para la asignación de las regidurías por representación proporcional.

111. No se pasa por alto que, en los artículos 199 y 202 de la ley electoral local –que no forman parte de la impugnación del partido político–, se prevén las reglas para la asignación de regidurías por representación proporcional, sin incluir una regla expresa (por ejemplo, una regla de reajuste) para asignar esas regidurías buscando una integración paritaria y, por ende, asignando las regidurías al género sub-representado en el Ayuntamiento de la planilla del partido(s) al que le corresponda la regiduría(s) por representación proporcional. Sin embargo, ello no ocasiona una invalidez del artículo 194 impugnado, pues en éste es clara la indicación de que, en la integración de los Ayuntamientos, deberá observarse el principio de paridad de género.

112. Por ende, más bien, esos artículos 199 y 202 (que no forman parte de la materia de la presente acción) parten de la lógica de que debe garantizarse una integración paritaria; por lo que así deben ser interpretados. Aspecto que, entonces, **deberá ser salvaguardado por el Instituto Electoral Local y el Tribunal Electoral Estatal** en el ámbito de sus respectivas actuaciones.

Estudio segundo y tercer argumentos

113. **Ahora bien, no obstante lo anterior**, se estima que el partido político **acierta en cierto tramo de sus razonamientos jurídicos**. Las normas reclamadas **no prevén con la suficiente claridad** el alcance total del principio de paridad



de género en cuanto a las candidaturas, a la postulación alternada de candidaturas y a la asignación paritaria de nombramientos, dando lugar a un **problema de incertidumbre jurídica**.

114. Sin que esta deficiencia conlleve como única opción una declaratoria de invalidez, ya que la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas puede ser **solventada** a partir de una **interpretación conforme**. Ello, tal como se hizo anteriormente en este mismo Estado, en la **acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas**.⁴²

115. En primer lugar, el **artículo 4, fracción XXV Bis**, reclamado admite al menos **dos interpretaciones posibles**. La primera consiste en que el principio de paridad de género se agota, formalmente, en la garantía de asignación paritaria de candidaturas; sin mayor extensión. La otra interpretación radica en que este principio incluye esa garantía en la asignación paritaria de candidaturas, pero también una igualdad entre hombres y mujeres que debe trascender a la integración (con motivo de la asignación de los cargos por representación proporcional) y una garantía en la **asignación paritaria en nombramientos de cargos por designación**, aunque no se explicita de esa manera en la norma (en atención a su necesaria relación con el resto de la ley y de la legislación general).

116. Esta Suprema Corte considera que, constitucionalmente, la **única interpretación posible** de la definición de paridad de género **es la segunda**, pues es la que coincidiría con lo expresamente previsto en el inciso d bis) del numeral 1 del artículo 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.⁴³

117. Sin que se pase a su vez por alto que la definición amplia de paridad de género se encuentra en esa ley general, la cual es de cumplimiento directo por

⁴² Aunque no sobre el mismo tema, en este precedente, para el Estado de Tamaulipas, esta Pleno decretó la constitucionalidad del artículo 237 de la ley electoral local, a partir de una **interpretación conforme** en términos del principio de paridad de género. Véase, las páginas 267 y ss. del engrose.

⁴³ **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

"Artículo 3.

"1. Para los efectos de esta ley se entiende por:

"d bis) paridad de género: Igualdad política entre mujeres y hombres, se garantiza con la asignación del 50% mujeres y 50% hombres en **candidaturas** a cargos de elección popular y en **nombramientos de cargos por designación**; ..."



parte del Estado de Tamaulipas. No obstante, **se opta por declarar esta interpretación conforme** ante la viabilidad de una diversa interpretación de la norma reclamada y de otras disposiciones de la ley local que puedan demeritar el alcance de esa paridad de género. Por ejemplo, en la ley local jamás se aclara, de manera específica, que la paridad de género se entenderá conforme a lo que disponga la ley general; por el contrario, en el artículo 206 se dice que los "*partidos políticos garantizarán la paridad de género en las candidaturas en los términos previstos en la presente ley*".

118. Además, si bien en otras disposiciones de la ley local se implementan reglas para asegurar nombramientos paritarios de cargos por designación. Empero, ello se hace de manera particularizada (Consejo General, Secretariado Ejecutivo, Consejos Distritales y Municipales, etcétera); por lo que en algún momento podría echarse en falta la regla general que prevé la legislación general, que se refiere a una paridad en todos los nombramientos de cargos por designación de órganos sujetos a la legislación general.

119. Ahora, por su parte, los **artículos 187, párrafos primero y segundo; 190, párrafos primero y último; 194, párrafo primero, y 223, párrafo primero (prescindiendo en este párrafo de las porciones relativas a coaliciones ya invalidadas), reclamados también admiten**, al menos, **dos interpretaciones posibles** en relación con el resto de los preceptos aplicables de la ley local.

120. Por un lado, **una interpretación** consiste en que el Congreso Local se conformará por 22 diputaciones elegidas por mayoría relativa y 14 por representación proporcional (mediante el sistema de lista estatal votada en una circunscripción plurinominal) y los Ayuntamientos por un(a) presidente(a), regiduría(s) y sindicatura(s) dependiendo su población, elegidos por planillas a través del principio de mayoría relativa y regidurías por representación proporcional; disponiendo que en todas las candidaturas por parte de los partidos políticos deberá observarse la paridad entre los géneros. Con la peculiaridad de que esa paridad de género implica **únicamente** que las fórmulas de candidatos deban conformarse por un titular y suplente del mismo género, que las candidaturas en los Ayuntamientos deben respetar la paridad horizontal y vertical y que la lista de candidaturas por representación proporcional (de diputaciones y regidurías) de los partidos deberán conformarse de manera alternada entre los géneros.



121. La **otra interpretación consiste** en los mismos elementos generales, con la peculiaridad de que i) cuando se dice en el último párrafo del artículo 190 que las diputaciones por representación proporcional se asignarán en el orden en que fueron registradas las candidaturas, deba observarse a su vez en ese procedimiento de asignación la paridad de género, bajo una lógica posible de trascendencia a la integración (mandato que puede detallarse por el Instituto Electoral Local al reglamentar las reglas previstas en el propio artículo 190, en cumplimiento a su mandato de hacer respetar el principio de paridad de género); y ii) que cuando se exige que en la formulación de las **candidaturas por representación proporcional se observe el principio de paridad de género**, ello **incluye una alternancia** entre los géneros, **pero también por periodo electivo**.⁴⁴

122. Interpretación que es posible pues en el artículo 223 reclamado y otros de la ley se alude de manera genérica al principio de paridad de género; del cual, como se apuntó en párrafos previos, se desprende un elemento de *alternancia* por periodo electivo en candidaturas precisamente para una observancia integral de esa paridad entre los géneros.

123. A su vez, tratándose de los Ayuntamientos, esa alternancia por periodo electivo es una interpretación viable ante la indicación en la ley local de una paridad de género horizontal y vertical (que busca cumplimentar la ley general). Por ello, dado que en Tamaulipas las regidurías por representación proporcional se asignan en el orden de las regidurías registradas por los partidos en las respectivas planillas, esta alternancia por periodo electivo permitirá dar operatividad a la paridad vertical en cada Ayuntamiento. El partido político no podrá repetir el orden de los géneros en las regidurías de la planilla para ese Ayuntamiento en el próximo proceso electoral, dando lugar a una genuina alternancia que evitaría, en su caso, favorecer al género masculino en las postulaciones de ese respectivo Ayuntamiento.

⁴⁴ Paradigmáticamente, en su informe (página 52), el Poder Legislativo señala que ellos sí consideran que en su ordenamiento normativo existe la exigencia de alternancia de género por periodo electivo, citando que esa obligación se encuentra en la fracción II del artículo 238 de la ley electoral local. Sin embargo, como se observa del texto de esa norma, sólo se alude a "alternancia", sin mencionar la referencia al "periodo electivo". Por ende, a pesar de que el legislador menciona que esa obligación existe, como se acaba de explicar, las normas pueden dar lugar a varias interpretaciones; consecuentemente, se estima que la postura más adecuada es implementar una **interpretación conforme**.



124. Así las cosas, esta Suprema Corte estima que **la referida segunda interpretación de las normas reclamadas es la única acorde** a la Constitución Federal y a las leyes generales de la materia; lo anterior, ya que es la única que observa de manera integral el alcance del principio de paridad de género que delimitamos con anterioridad. Sin que esta deficiencia normativa pueda solventarse con una mera interpretación sistemática de la ley.

125. En ninguna parte de la ley electoral, tratándose de asignación de diputaciones por representación proporcional, se alude explícitamente sobre la obligación constitucional de acciones tendientes a observar la paridad de género para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional a los partidos políticos con derecho a escaños, ni tampoco se habla de alternancia de género por periodo electivo. Además, esta forma de atacar el problema de constitucionalidad cuando existen deficiencias en torno a la paridad de género, ya ha sido adoptada por esta Suprema Corte en otros casos; siendo de particular importancia lo fallado, en su momento, en la **acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas** (en la que justamente se tomó una interpretación conforme para salvaguardar el principio de paridad de género).⁴⁵

126. En suma, se estima que los artículos 4, fracción XXV Bis; 187, párrafos primeros y segundo; 190, párrafos primero y último; 194, párrafo primero, y 223, párrafo primero, resultan **constitucionales, siempre y cuando se interpreten de conformidad** con la Constitución.

a) El artículo 4, fracción XXV Bis, en el sentido de que el principio de paridad de género garantiza tanto una **asignación paritaria en nombramientos** de cargos por designación como una **asignación paritaria en candidaturas** a cargos de elección popular (la cual debe entenderse, a su vez, que puede *trascender*

⁴⁵ Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldivar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando décimo segundo, consistente en reconocer la validez de los artículos 292, fracciones I y II, y 293, fracción VI, numeral 1, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal al tenor de su interpretación conforme. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.



a la integración ante su aplicabilidad en los cargos por representación proporcional, en términos de lo fallado en la contradicción de tesis 275/2015); y

b) Los artículos 187, párrafos primeros y segundo; 190, párrafos primero y último; 194, párrafo primero, y 223, párrafo primero, deben entenderse que cuando se dice en el último párrafo del artículo 190 que las diputaciones por representación proporcional se asignarán en el orden en que fueron registradas las candidaturas, ello implica observar a su vez el principio de paridad de género (bajo una lógica posible de trascendencia a la integración conforme a las premisas de lo fallado en la citada contradicción de tesis 275/2015). Asimismo, deben entenderse en el sentido de que cuando se exige que las **candidaturas por representación proporcional observen el principio de paridad de género**, ello **incluye una alternancia** entre los géneros, **pero también por periodo electivo**.

127. Interpretaciones que deberán ser salvaguardadas, en el desempeño de sus competencias, por parte del Instituto Electoral Local y el Tribunal Electoral Estatal.

XII. Tema 5: Alegato de discriminación en razón de género

128. En los conceptos de invalidez segundo y tercer, respectivamente, del PT y Morena, de manera conjunta, se impugna la regularidad constitucional de los artículos 100, fracción VII; 101, fracciones II y XVII; 133, fracciones I y II; 148, fracción XII, y 156, fracción XIII, en las porciones normativas que dicen "**de las mujeres**". La razón principal es que excluyen de manera injustificada a los varones de la protección legal de los derechos humanos, violando con ello el principio de igualdad y no discriminación y el artículo 1o. de la Constitución Federal. El texto de las normas reclamadas es el que sigue: (se transcribe en su totalidad y se **resalta en negritas** las porciones cuestionadas):

"Artículo 100. Son fines del IETAM:

"I. Contribuir al desarrollo de la vida democrática;

"II. Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;



(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"III. Asegurar, a los ciudadanos y ciudadanas, el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;

"IV. Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de la totalidad de los Ayuntamientos en el Estado;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"V. Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"VI. Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática; y

(Adicionada, P.O. 13 de junio de 2020)

"VII. Garantizar la paridad de género y el respeto de los derechos humanos **de las mujeres** en el ámbito político y electoral."

"**Artículo 101.** En términos del artículo 41, fracción V, apartado C de la Constitución Federal, corresponde al IETAM, ejercer funciones en las siguientes materias:

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"I. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos, candidatas y partidos políticos;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"II. Desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica en la entidad, de paridad de género y el respeto de los derechos humanos **de las mujeres** en el ámbito político y electoral;

"III. Preparación de la jornada electoral;

"IV. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;



"V. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley; con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales y municipales;

"VI. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;

"VII. Cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo;

"VIII. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el apartado B de la fracción V del artículo 41 de la Constitución Federal;

"IX. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;

"X. Aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que, en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución Federal y la ley general, así como la normativa que establezca el INE;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"XI. Orientar a la ciudadanía en la entidad para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales;

"XII. Expedir las constancias de asignación a las fórmulas de representación proporcional del Congreso del Estado y la declaración de validez;

"XIII. Desarrollar las actividades que se requieran para garantizar el derecho de los ciudadanos, a realizar labores de observación electoral en la entidad, de acuerdo a los lineamientos y criterios que emita el INE;

"XIV. Supervisar las actividades que realicen los Consejos Distritales y Municipales;

"XV. Ejercer la función de oficialía electoral respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral;



(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"XVI. Informar a la unidad técnica de vinculación con los organismos públicos locales, sobre el ejercicio de las funciones que, en su caso, le hubiere delegado el INE;

(Adicionada, P.O. 13 de junio de 2020)

"XVII. Garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género, así como el respeto de los derechos políticos y electorales **de las mujeres**; y,

"XVIII. Todas las no reservadas al INE."

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"**Artículo 133.** La Dirección Ejecutiva de Educación Cívica, Difusión y Capacitación tiene las siguientes funciones:

"I. Elaborar y proponer a la presidenta o presidente los programas de educación cívica, paridad de género y respeto a los derechos humanos **de las mujeres** en el ámbito político y capacitación electoral que deban desarrollar los Consejos Distritales y Municipales;

"II. Diseñar y proponer campañas de educación cívica, paridad de género y cultura de respeto de los derechos humanos **de las mujeres** en el ámbito político y electoral, en coordinación con la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales del Estado;

"III. Realizar campañas de información para la prevención, atención y erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género, así como de igualdad sustantiva, en coordinación con la unidad de género del instituto;

"IV. Capacitar al personal del IETAM para prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género, así como en igualdad sustantiva;

"V. Orientar a las ciudadanas y los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales;



"VI. Apoyar a los Consejos Distritales y Municipales en la aplicación de los programas de capacitación electoral a los miembros de las mesas directivas de casillas, mismos que deberán incluir capacitación en materia de prevención, atención y erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género, así como en igualdad sustantiva;

"VII. Organizar cursos de capacitación electoral;

"VIII. Impartir, a través de los Consejos Distritales y Municipales, cursos de capacitación a los observadores electorales;

"IX. Asistir con voz a las sesiones de la comisión de su ramo; y

"X. Las demás que le confiera esta ley, otras disposiciones relativas, la consejera presidenta o consejero presidente y la persona titular de la Secretaría Ejecutiva."

"Artículo 148. Los Consejos Distritales tienen, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

"I. Vigilar la observancia de esta ley y demás disposiciones relativas;

"II. Cumplir y hacer cumplir los acuerdos y disposiciones del consejo general;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"III. Registrar las fórmulas de candidaturas a diputaciones que serán electas por el principio de mayoría relativa;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"IV. Ordenar la entrega de la documentación electoral, formas aprobadas y útiles necesarios para las mesas directivas de casillas a los Consejos Municipales, o en su caso, a la presidencia de la mesa directiva de casilla según determine el consejo general;

"(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)



"V. Registrar los nombramientos de las personas representantes generales, en un plazo de 72 horas, a partir de su presentación y, en todo caso, 10 días antes del señalado para las elecciones en los términos de esta ley;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"VI. Realizar el cómputo distrital final de la votación para diputaciones electas según el principio de mayoría relativa;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"VII. Realizar el cómputo distrital de la elección de la gubernatura y de diputaciones según el principio de representación proporcional y remitir al consejo general los expedientes de estos cómputos;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"VIII. Declarar la validez de la elección de diputaciones electas según el principio de mayoría relativa, y expedir la constancia de mayoría a la fórmula ganadora;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"IX. Por conducto del secretario o secretaria, recibir, tramitar y remitir a la instancia correspondiente, los medios de impugnación presentados en contra de sus actos;

"X. Recibir la solicitud y resolver sobre el registro de los observadores electorales, de conformidad con el marco jurídico aplicable;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"XI. Designar, a propuesta del consejero presidente o presidenta, un coordinador o coordinadora encargado de la organización y la capacitación electoral en cada distrito, dependiente de las Direcciones Ejecutivas de Organización y Logística Electoral y de Educación Cívica, Difusión y Capacitación. Las personas coordinadoras actuarán exclusivamente durante el proceso electoral;

(Adicionada, P.O. 13 de junio de 2020)

"XII. Ejecutar los programas de capacitación electoral, educación cívica, paridad de género y cultura de respeto de los derechos humanos **de las mujeres** en el ámbito político y electoral; y,



"XIII. Las demás que esta ley les confiere."

"Artículo 156. Los Consejos Municipales tienen, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

"I. Vigilar la observancia de esta ley y demás disposiciones relativas;

"II. Cumplir y hacer cumplir los acuerdos y disposiciones del consejo general;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"III. Registrar las planillas de candidaturas a presidencias municipales, sindicaturas y regidurías, en los términos de esta ley;

"IV. Ordenar la entrega de la documentación, formas aprobadas y útiles necesarios a las mesas directivas de casillas;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"V. Registrar, en los términos de esta ley, los nombramientos de personas representantes de partidos o candidaturas independientes ante las casillas, en un plazo de 72 horas a partir de su presentación y, en todo caso, 10 días antes del señalado para las elecciones;

"VI. Realizar el cómputo municipal final de la votación de la elección para Ayuntamientos, declarar su validez y expedir las constancias de mayoría de votos a la planilla ganadora;

"VII. Remitir al consejo general las actas del cómputo municipal electoral;

"VIII. Dar a conocer mediante aviso colocado en el exterior de las oficinas del Consejo Municipal, el resultado del cómputo;

"IX. Turnar al consejo general, los paquetes electorales correspondientes a la elección de Ayuntamiento cuando lo requiera;

"X. Recibir la solicitud y resolver sobre el registro de los observadores electorales; en términos de lo que disponga el marco jurídico aplicable;



(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"XI. Por conducto de la secretaria o secretario, recibir, tramitar y remitir a la instancia correspondiente, los medios de impugnación presentados en contra de sus actos;

"XII. (Derogada, P.O. 13 de junio de 2020)

(Adicionada, P.O. 13 de junio de 2020)

"XIII. Ejecutar los programas de capacitación electoral, educación cívica, paridad de género y cultura de respeto de los derechos humanos **de las mujeres** en el ámbito político y electoral, y

"XIV. Las demás que esta ley les confiere."

129. Este Tribunal Pleno considera **infundada** la petición de invalidez. Como se argumentó en el apartado anterior, tanto la Constitución Federal como las leyes generales en la materia electoral sufrieron cambios relevantes para, entre otros aspectos, fortalecer y desarrollar más ampliamente el principio de paridad de género, para incorporar lenguaje incluyente y para instaurar ciertos derechos específicos de las mujeres, como lo es la prohibición de violencia política contra las mujeres. Incluso, algunos de estos cambios se integraron en otro conjunto de leyes (no aplicables únicamente a la materia electoral) como la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

130. Ante esta tónica y el parámetro de regularidad ya identificado, no se considera que las normas reclamadas generen una situación de exclusión y discriminación entre los géneros masculino y femenino. Precisamente atendiendo al derecho a la igualdad jurídica (en su modalidad sustantiva),⁴⁶ es criterio de

⁴⁶ Criterio que ha sido adoptado en múltiples sentencias y que, en síntesis, se refleja en la tesis 1a./J. 125/2017 (10a.), publicada en «Gaceta del» *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 121, «con número de registro digital: 2015679, y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas», de título, subtítulo y texto: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU



esta Suprema Corte que las mujeres (adultas, adultas mayores, adolescentes y niñas) gozan de derechos específicos en razón de su género. Situación que no involucra una negación de los derechos de las personas pertenecientes al género masculino. Sino que implica un reconocimiento, que además es obligatorio, de los derechos que les corresponden en razón de las circunstancias particulares a las que se enfrentan; en particular, a la discriminación estructural que sufren como parte de su género.

131. Por tanto, se recalca, lejos de ser inconstitucionales, las normas reclamadas atienden a la protección singular que la Constitución y los tratados internacionales otorgan al género femenino. Además, cumplen lo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales [artículos 74, numeral 1, inciso g), 104, numeral 1, inciso d); 442 Bis, 449, entre otros] y en la Ley General de Partidos Políticos [artículos 25, numeral 1, inciso s); 37, numeral 1, inciso f), entre otros], en los que se exige de manera genérica o como obligación de ciertas autoridades, partidos o candidatos/candidatas el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral.

DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO. El derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho). El primer principio obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente. Por lo que hace al segundo principio, éste opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. No obstante lo anterior, debe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ciega a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4o., párrafo primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2o., apartado B). Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos. De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social."



XIII. Tema 6: Requisito de elegibilidad consistente en no estar condenada o condenado por delito de violencia política contra las mujeres

132. En los conceptos de invalidez tercero y quinto, respectivamente, de las demandas del PT y Morena se sostiene que resultan inconstitucionales los artículos 181, fracción V; 184, fracción IV, y 186, fracción VII, de la ley electoral local. Ello, al transgredir los artículos 1o.; 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; 20; 35, fracción II; 38, fracción VI; 116, párrafo segundo, fracción I, inciso b); 123 y 133 de la Constitución Federal, en relación con los artículos 1, 2, 8.2, inciso h), 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

133. Al respecto, se tiene que las normas reclamadas complementan los requisitos de elegibilidad para la gubernatura, diputaciones o municipios, al implementar un impedimento consistente en que la respectiva persona no esté condenada por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género. Su texto es el que sigue (se transcribe la totalidad de los artículos y **se resalta en negritas** las fracciones impugnadas):

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"Artículo 181. Son impedimentos para ser electo diputado o diputada, además de los que se señalan en el artículo 30 de la Constitución Política del Estado, los siguientes:

"I. Ser consejero o consejera electoral en los Consejos General, Distritales o Municipales del IETAM, a menos que se separe del cargo un año antes de la elección;

"II. Ser Magistrado o Magistrada, titular de la Secretaría General, Secretaría de Estudio y Cuenta, actuario o actuaría del Tribunal Electoral, a menos que se separe de su cargo un año antes de la elección;

"III. Ser integrante de algún Ayuntamiento, a menos que se separe del cargo 90 días antes de la elección;

"IV. Haber sido reelecto diputado o diputada en la elección anterior; y



"V. Estar condenada o condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género."

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"Artículo 184. Son impedimentos para obtener el cargo de gobernador o gobernadora del Estado por elección, además de los que se señalan en el artículo 79 de la Constitución del Estado, los siguientes:

"I. Ser consejero o consejera electoral en los Consejos General, Distritales o Municipales del IETAM, a menos que se separe del cargo un año antes de la elección;

"II. Ser Magistrado o Magistrada, titular de la Secretaría General, Secretaría de Estudio y Cuenta, actuario o actuaría del Tribunal Electoral, a menos que se separe del cargo un año antes de la elección;

"III. Ser integrante de algún Ayuntamiento, a menos que se separe del cargo 120 días antes de la elección; y

"IV. Estar condenada o condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género."

"Artículo 186. Son impedimentos para ser miembro de un Ayuntamiento, además de los que se señalan en el artículo 26 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas los siguientes:

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"I. Ser servidor o servidora pública de la Federación o del Estado, con excepción de los cargos de elección popular, o del Municipio; o mando de la fuerza pública en el Municipio, a no ser que se separe de su cargo o participación por lo menos 90 días antes de la elección;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"II. Ser ministro o ministra de algún culto religioso, salvo que se ciña a lo dispuesto en el artículo 130 de la Constitución Federal y su ley reglamentaria;



(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"III. Ser Magistrado, Magistrada, titular de la Secretaría General, Secretaría de Estudio y Cuenta, actuario o actuaría del Tribunal Electoral, a menos que se separe del cargo un año antes de la elección;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"IV. Ser consejero o consejera electoral en los Consejos General, Distritales o Municipales del IETAM, a menos que se separe del cargo un año antes de la elección;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"V. Ser integrante de algún Ayuntamiento de otro Municipio del Estado, aun cuando haya solicitado licencia para separarse del cargo;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"VI. Haber obtenido la reelección en el cargo en la elección anterior; y

(Adicionada, P.O. 13 de junio de 2020)

"VII. Estar condenada o condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género."

134. En síntesis, este Tribunal Pleno considera como **parcialmente fundada** la petición de los partidos políticos. Si bien es posible que las entidades federativas establezcan como un requisito de elegibilidad el no estar condenada o condenado por delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, el **problema de la norma**, como lo aducen los partidos, es que no detalla si se refiere o no a una condena definitiva y su temporalidad, afectando el principio de presunción de inocencia, legalidad y seguridad electorales (dando lugar a una incertidumbre jurídica y conflicto de aplicabilidad).

135. Por ende, a fin de salvaguardar el contenido normativo y buscando a su vez el respeto a la Constitución Federal, esta Suprema Corte estima que las fracciones reclamadas resultan válidas, **siempre y cuando se interpreten de conformidad** con la Constitución Federal: a saber, que el referido impedimento para ser elegido a la gubernatura de Tamaulipas, a una diputación local o como municipio, se refiera a una **condena de índole definitiva** (no se haya cuestiona-



do y no esté pendiente de resolución algún medio o juicio de impugnación) **y que dicha condena siga surtiendo sus efectos temporales.**

136. Para poder explicar esta conclusión, en principio, se deben traer a colación una serie de precedentes en los que esta Corte se ha pronunciado sobre los requisitos para ocupar cargos públicos en las entidades federativas, para después aplicar los parámetros de regularidad identificados en esos precedentes al caso concreto. Siendo importante resaltar que, si bien algunos de estos precedentes se fallaron previo a la importante reforma constitucional político electoral de diez de febrero de dos mil catorce, las consideraciones de los mismos siguen vigentes.

137. Primero, porque no se afectó la distribución de competencias para la incorporación de requisitos de elegibilidad para cargos públicos por parte de los Estados y, segundo, debido a que respecto a los supuestos constitucionales de elegibilidad para los gobernadores, diputados locales o municipales, las normas que regulan dichas previsiones en la Constitución General no han sufrido modificaciones sustanciales de manera posterior a la resolución de los precedentes de esta Corte.

138. Lo anterior, partiendo de la premisa que el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal reconoce el derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley; derecho igualmente reconocido en los tratados internacionales ratificados por México en materia de derechos humanos, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por ello, cualquier requisito de elegibilidad que se establezca por las entidades debe pasar por el tamiz del alcance de este derecho y de los demás derechos y principios aplicables a la materia electoral.

Parámetro de regularidad y precedentes aplicables

139. Como primer punto, debe subrayarse que el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal prevé que es un derecho de la ciudadanía "*poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, **teniendo las calidades que establezca la ley***"; delimitándose que este "*derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral*



corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación".

140. Así, lo primero a resaltar es que el derecho a votar, en el ordenamiento constitucional mexicano, se encuentra condicionado a las "calidades que establezca la ley". Sobre este contenido, esta Suprema Corte se ha pronunciado en una gran variedad de precedentes, de los cuales debe hacerse especial mención de la controversia constitucional 38/2003 y la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas.

141. En tales asuntos se sentó como criterio que corresponde al legislador secundario fijar las "calidades" en cuestión como requisitos de elegibilidad de los cargos públicos de cada entidad federativa que se elijan mediante elecciones; sin embargo, se argumentó que tal aspecto **no le es completamente disponible**, en tanto que la utilización del concepto "calidades" se refiere a las cualidades o perfil de una persona que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, que pongan de relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el cargo popular, o bien, el empleo o comisión que se le asigne.

142. Es decir, se determinó que cuando el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal utiliza el término "las calidades que establezca la ley", se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a éste; pues no debe pasarse por alto que es condición básica de la vida democrática que el poder público dimane del pueblo y la única forma cierta de asegurar que esa condición se cumpla puntualmente reside en la participación de los ciudadanos, sin más restricciones o calidades que las inherentes a su persona.

143. Asimismo, este Tribunal Pleno ha destacado que si bien el legislador puede reglamentar dichas "calidades" para ser votado, **existen requisitos constitucionales que deben ser acatados** por las entidades federativas, al no poder ser modificables (se les denomina como tasados). En la aludida acción de inconstitucionalidad 36/2011, fallada el veinte de febrero de dos mil doce, se dijo textualmente que:



"En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en su texto el derecho a ser votado, como uno de los derechos humanos que deben ser tutelados por toda autoridad en el país.

"Ese derecho a ser votado está sujeto al cumplimiento de los requisitos que se establecen tanto en la Constitución Federal, como en las Constituciones y leyes estatales.

"La ciudadanía mexicana por ejemplo, condición necesaria para gozar y ejercer los derechos políticos, se regula directamente en la Constitución Federal, mientras que los requisitos específicos para ser votado a los diversos cargos de elección popular en las entidades federativas y en sus Municipios, cuentan con un marco general que se encuentra fundamentalmente en los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (que se complementan con otros dispositivos constitucionales), y que en conjunto establecen un sistema normativo en el que concurren tres tipos diferentes de requisitos para el acceso a cargos públicos de elección popular:

"Requisitos tasados.—Aquellos que la Constitución Federal define directamente, sin que se puedan alterar por el legislador ordinario ni para flexibilizarse ni para endurecerse.

"Requisitos modificables.—Aquellos previstos en la Constitución y en los que expresamente se prevé la potestad de las entidades federativas para establecer modalidades diferentes, de modo que la Norma Federal adopta una función supletoria o referencial, y

"Requisitos agregables.—Aquellos no previstos en la Constitución Federal, pero que se pueden adicionar por las constituciones en las entidades federativas.

"Tanto los requisitos modificables como los agregables, están en la esfera de la libre configuración del legislador ordinario, pero **deben reunir tres condiciones de validez:**

"a) Ajustarse a la Constitución Federal, tanto en su contenido orgánico, como respecto de los derechos humanos y los derechos políticos.



"b) Guardar razonabilidad constitucionalidad en cuanto a los fines que persiguen, y

"c) Deben ser acordes con los tratados internacionales en materia de derechos humanos y de derechos civiles y políticos en los que México sea Parte.

"Ahora bien, como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, todo derecho político admite ciertas restricciones y requisitos para su ejercicio. Los requisitos para acceder a los cargos populares constituyen, sin lugar a dudas, restricciones válidas y legítimas respecto del ejercicio del derecho a ser votado. Al respecto, el artículo 35 constitucional, en su fracción II, señala que: "Son prerrogativas del ciudadano: Poder ser votado para todos los cargos de elección popular ... teniendo las calidades **que establezca la ley.**"

"Así, se pueden obtener dos conclusiones preliminares para resolver la presente acción de inconstitucionalidad: la primera, que es posible que el legislador ordinario defina válidamente requisitos para acceder a cada cargo público, a partir del marco constitucional federal que permite agregar o modificar algunos de ellos; y la segunda conclusión, es que esos requisitos están estrictamente reservados a la ley, en sentido formal y material, tal y como lo dispone el artículo 35 constitucional, que es acorde también con los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

"...

"En esa medida, sólo pueden ser constitucionalmente válidos los procedimientos, trámites, evaluaciones o certificaciones, que tienen por objeto acreditar algún requisito de elegibilidad establecido expresamente en la ley, aun cuando éstos pudieran revestir algún carácter opcional o potestativo para los interesados, pues de otra manera, se incorporarían indebidamente autoridades, requisitos y valoraciones de naturaleza diversa a la electoral dentro de la organización de las elecciones y en el curso natural del ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos para votar y ser votado. ...

144. Sobre esta línea jurisprudencial, en la acción de inconstitucionalidad 19/2011, resuelta el veinticuatro de octubre de dos mil once, cuyas considera-



ciones se reiteran en la acción de inconstitucionalidad 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012, falladas el treinta de octubre de dos mil doce, este Tribunal Pleno sostuvo que el derecho a ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal tenía que leerse en conjunto con los demás lineamientos constitucionales que establecen requisitos para ocupar cargos públicos; en particular, con el artículo 116 constitucional que prevé los supuestos de elegibilidad de las personas que aspiren a ser gobernador o gobernadora de un Estado de la República.

145. Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad 74/2008, emitida el doce de enero de dos mil diez, esta Suprema Corte dio una explicación exhaustiva de los requisitos tasados o no tasados de la Constitución Federal para ser gobernador o gobernadora, haciendo alusión al margen de libertad configurativa del legislador local y la compatibilidad de estos requisitos con el derecho humano a ser votado reconocido en el propio Texto Constitucional y en los tratados internacionales.

146. En resumen, este Tribunal Pleno ha sostenido que la Constitución Federal reconoce en los más amplios términos el derecho a ser votado; empero, dada las características del mismo derecho, éste puede ser regulado para hacer efectivo en el propio ordenamiento constitucional. En relación con dicha posibilidad de regulación, **las entidades federativas gozan de un amplio margen de configuración para instaurar tanto requisitos de elegibilidad como los procedimientos o trámites que tengan por objeto acreditar esos requisitos**, con la **limitación de hacerlo en atención a los principios de no discriminación y proporcionalidad y respetando los derechos humanos**; particularmente, **acatando los requisitos** establecidos al respecto en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de una manera tazada.

147. Por lo que hace a esto último, debe destacarse que el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos también reconoce explícitamente que el derecho a votar y ser votado puede ser reglamentado en la ley, pero afirma que tal reglamentación se podrá hacer exclusivamente por *"razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal"*.



148. En el *Caso Castañeda Gutman Vs. México*, vinculante para este Tribunal Pleno, la Corte Interamericana de Derechos Humanos abundó sobre el significado y alcance de este precepto convencional y manifestó que el derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello.⁴⁷

149. Para ello, aceptó que los Estados pueden modular el ejercicio y las oportunidades del derecho a ser votado y tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas, por lo que las razones descritas en el referido artículo 23.2 convencional debían interpretarse armónicamente con el resto de la Convención; es decir, se dijo que era inviable aplicar al sistema electoral de los Estados solamente las limitaciones enumeradas en ese párrafo 2 del artículo 23, ya que la convención se limita a establecer "*determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos*".⁴⁸ Sin embargo, se destacó reiteradamente que la normatividad que intente reglamentar el derecho a ser votado sólo puede ser válida si cumple "*con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa*".⁴⁹

150. Consecuentemente, la Corte Interamericana delineó los pasos y requisitos para que ese tipo de restricciones al derecho a ser votado puedan superar un examen de convencionalidad:

"176. El primer paso para evaluar si una restricción a un derecho establecido en la Convención Americana es permitida a la luz de dicho tratado consiste en examinar **si la medida limitativa cumple con el requisito de legalidad**. Ello significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material.

⁴⁷ *Caso Jorge Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafo 148.

⁴⁸ *Ibidem*, párrafo 169.

⁴⁹ *Ibidem*, párrafo 149.



"...

"180. El segundo límite de toda restricción se relaciona con la **finalidad de la medida restrictiva**; esto es, que la causa que se invoque para justificar la restricción sea de aquellas permitidas por la Convención Americana, previstas en disposiciones específicas que se incluyen en determinados derechos (por ejemplo las finalidades de protección del orden o salud públicas, de los artículos 12.3, 13.2.b y 15, entre otras), o bien, en las normas que establecen finalidades generales legítimas (por ejemplo, 'los derechos y libertades de las demás personas', o 'las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática', ambas en el artículo 32).

"181. A diferencia de otros derechos que establecen específicamente en su articulado las finalidades legítimas que podrían justificar las restricciones a un derecho, el artículo 23 de la convención no establece explícitamente las causas legítimas o las finalidades permitidas por las cuales la ley puede regular los derechos políticos. En efecto, dicho artículo se limita a establecer ciertos aspectos o razones (capacidad civil o mental, edad, entre otros) con base en los cuales los derechos políticos pueden ser regulados en relación con los titulares de ellos pero no determina de manera explícita las finalidades, ni las restricciones específicas que necesariamente habrá que imponer al diseñar un sistema electoral, tales como requisitos de residencia, distritos electorales y otros. Sin embargo, las finalidades legítimas que las restricciones deben perseguir se derivan de las obligaciones que se desprenden del artículo 23.1 de la convención, a las que se ha hecho referencia anteriormente.

"...

"184. No obstante, el hecho de que una medida persiga un fin permitido por la convención no implica que la misma sea necesaria y proporcional, lo que se examinará a continuación.

"185. En el sistema interamericano existe un **tercer requisito** que debe cumplirse para considerar la restricción de un derecho compatible con la Convención Americana. La Corte Interamericana ha sostenido que para que una restricción sea permitida a la luz de la convención **debe ser necesaria para una**



sociedad democrática. Este requisito, que la Convención Americana establece de manera explícita en ciertos derechos (de reunión, artículo 15; de asociación, artículo 16; de circulación, artículo 22), ha sido incorporado como pauta de interpretación por el tribunal y como requisito que califica a todas las restricciones a los derechos de la convención, incluidos los derechos políticos.

"186. Con el fin de evaluar si la medida restrictiva bajo examen cumple con este último requisito la Corte debe valorar si la misma: a) satisface una necesidad social imperiosa, esto es, está orientada a satisfacer un interés público imperativo; b) es la que restringe en menor grado el derecho protegido; y c) se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo."

Examen de regularidad de las normas reclamadas

151. Ahora bien, aplicando la citada normatividad constitucional e internacional y los referidos criterios nacionales e interamericanos al caso que nos ocupa, en principio, es necesario resaltar que el Estado de Tamaulipas **cuenta con la facultad legislativa** para regular los requisitos para ocupar los cargos de gobernador o gobernadora, diputaciones y miembros de Ayuntamientos, así como para implementar trámites o formas para hacerlos operativos. **Sin que exista una reserva de fuente** para su regulación; a saber, los requisitos de elegibilidad y las normas que los complementan pueden estar tanto en la Constitución Local como en leyes secundarias. La exigencia es que se contemplen en una ley en sentido material, lo cual se cumple en el caso concreto.

152. En segundo lugar, no concurre un indebido ejercicio de dicha competencia, ya que el prever como impedimento estar condenada o condenado por violencia política contra las mujeres en razón de género, se trata de una exigencia que no toca o incide en ninguno de los requisitos de elegibilidad tasados por la Constitución para ocupar una gubernatura, diputación o para ser integrante de un cabildo municipal.

153. No obstante lo anterior, como se adelantó, sometiendo esta exigencia a un análisis ordinario de constitucional (al no tratarse de una categoría sospechosa), se estima que **no supera un examen de proporcionalidad.** En principio, debe destacarse que las normas reclamadas *complementan* la serie de



requisitos de elegibilidad y sus normas operativas que se encuentran en los artículos 29, 30, 78 y 79 de la Constitución Estatal⁵⁰ y 26 del Código Municipal del Estado⁵¹ para poder ocupar los cargos a la gubernatura, diputaciones o integrante de un cabildo municipal.

⁵⁰ **"Artículo 29.** Para ser diputado propietario o suplente, se requiere:

"I. Ser mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos.

"II. Ser ciudadano del Estado en ejercicio de sus derechos, nacido en el Estado o vecino con residencia en él por más de cinco años.

"III. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección.

"IV. Poseer suficiente instrucción; y

"V. Los demás señalamientos que disponga la ley."

"Artículo 78. Para ser gobernador se requiere:

"I. Que el candidato esté en pleno goce de los derechos de ciudadanía de acuerdo con los artículos 34, 35 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que no haya ocurrido en su perjuicio ninguno de los motivos de pérdida ni de suspensión de derechos a que se refieren los artículos 37 y 38 de la misma Constitución;

"II. Ser mexicano de nacimiento;

"III. Ser nativo del Estado, o con residencia efectiva en él no menor de 5 años inmediatamente anteriores al día de la elección;

"IV. Ser mayor de treinta años de edad el día de la elección; y

"V. Poseer suficiente instrucción."

"Artículo 79. No pueden obtener el cargo de gobernador del Estado por elección:

"I. Los Ministros de cualquier culto religioso, salvo que se ciñan a lo dispuesto en el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria;

"II. Los que tengan mando de fuerza en el Estado si lo han conservado dentro de los 120 días anteriores al día de la elección;

"III. Los militares que no se hayan separado del servicio activo por lo menos 120 días antes de la elección;

"IV. Los que desempeñen algún cargo o comisión de otros Estados o de la Federación, a menos que se separen de ellos 120 días antes de la elección, sean o no de elección popular;

"V. Los Magistrados del Poder Judicial, consejeros de la Judicatura, diputados locales, fiscal general de Justicia y secretario general de Gobierno, o quien haga sus veces, si no se encuentran separados de sus cargos, cuando menos 120 días antes de la elección;

"VI. Los miembros de los Consejos General, Distritales y Municipales Electorales del Instituto Electoral de Tamaulipas, o Magistrado, secretario general, secretario de estudio y cuenta o actuario del Tribunal Electoral del Estado, a menos que no hayan ejercido, concluyan o se separen del cargo dentro del plazo que establezcan la Constitución Federal, la ley general aplicable y la ley estatal de la materia; y

"VII. Los que estén sujetos a proceso criminal por delito que merezca pena corporal a contar de la fecha del auto de vinculación a proceso."

⁵¹ **"Artículo 26.** Para ser miembro de un Ayuntamiento se requiere:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos;

"II. Ser originario del Municipio o tener una residencia en el mismo por un periodo no menor de tres años inmediatos anteriores al día de la elección.



154. Bajo esa tónica, a juicio de esta Suprema Corte, se considera que las normas reclamadas *admiten*, al menos, **dos interpretaciones posibles**. **La primera consiste** en que será un impedimento para ser elegido en los referidos cargos de elección popular el estar condenado o condenada por violencia política contra las mujeres en razón de género, sin importar que se trate de una mera condena en primera instancia o una condena definitiva. A su vez, el impedimento es atemporal, pues basta haber sido condenada o condenado.

155. Por otro lado, **la segunda interpretación** radica en atribuir dicho impedimento, pero únicamente cuando se trate de una **condena definitiva**; a saber, que ya no está sujeta ni puede estar sujeta a ningún medio de impugnación o juicio de revisión constitucional. Además, al utilizar la expresión, "*estar condenada o condenado*", se refiere a una condena que sigue surtiendo sus efectos; es decir, que la persona se encuentra durante la vigencia temporal de la sanción penal aplicada de manera definitiva.

156. Esta Corte llega a la convicción de que **la única interpretación que puede reputarse acorde a la Constitución es la segunda**. En primer lugar, en cualquiera de sus modalidades interpretativas, la medida legislativa cumple con una finalidad legítima. Prever un impedimento relativo a la violencia de género se relaciona de manera directa con las aptitudes de cualquier persona para desempeñar los referidos cargos de elección popular, tomando en cuenta la relevancia normativa que la Constitución Federal y las leyes generales han atribuido a la protección de los derechos de las mujeres, en general, y a la prohibición de la violencia política contra ellas en razón de género, en lo particular.

"III. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro del algún culto, aun cuando no esté en ejercicio.

"IV. No estar sujeto a proceso por delito doloso. El impedimento surte efecto desde el momento en que se notifique el auto de formal prisión. Tratándose de servidores públicos que gocen de fuero constitucional, el impedimento surte efecto desde que se declare que ha lugar para la formación de causa.

"V. Tener un modo honesto de vivir, saber leer y escribir, y no estar en los casos previstos en el Artículo 106 del Código Penal del Estado; y

"VI. No ser servidor público de la Federación o del Estado, con excepción de los cargos de elección popular o del Municipio; no tener el mando de la fuerza pública en el que se haga la elección, a no ser que se separe de su cargo por lo menos 90 días antes de dicha elección."



157. En segundo lugar, la medida legislativa es idónea para el fin buscado, ya que se circunscribe a una **condena penal** por un tipo específico de delito: el de violencia política contra las mujeres en razón de género, que se encuentra previsto en el artículo 20 bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.⁵² Sin que exista duda de que se trata de este delito. La inclusión de las

⁵² **Artículo 20 Bis.** Comete el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género quien por sí o interpóna persona:

"I. Ejercza cualquier tipo de violencia, en términos de ley, contra una mujer, que afecte el ejercicio de sus derechos políticos y electorales, o el desempeño de un cargo público;

"II. Restrinja o anule el derecho al voto libre y secreto de una mujer;

"III. Amenace o intimide a una mujer, directa o indirectamente, con el objeto de inducirla u obligarla a presentar su renuncia a una precandidatura o candidatura de elección popular;

"IV. Amenace o intimide a una mujer, directa o indirectamente, con el objeto de inducirla u obligarla a presentar su renuncia al cargo para el que haya sido electa o designada;

"V. Impida, por cualquier medio, que las mujeres electas o designadas a cualquier cargo público; rindan protesta; ejerzan libremente su cargo, así como las funciones inherentes al mismo;

"VI. Ejercza cualquier tipo de violencia, con la finalidad de obligar a una o varias mujeres a suscribir documentos o avalar decisiones contrarias a su voluntad, en el ejercicio de sus derechos políticos y electorales;

"VII. Limite o niegue a una mujer el otorgamiento, ejercicio de recursos o prerrogativas, en términos de ley, para el desempeño de sus funciones, empleo, cargo, comisión, o con la finalidad de limitar el ejercicio de sus derechos políticos y electorales;

"VIII. Publique o divulgue imágenes, mensajes o información privada de una mujer, que no tenga relación con su vida pública, utilizando estereotipos de género que limiten o menoscaben el ejercicio de sus derechos políticos y electorales;

"IX. Limite o niegue que una mujer reciba la remuneración por el desempeño de sus funciones, empleo, cargo o comisión;

"X. Proporcione información incompleta o datos falsos a las autoridades administrativas o jurisdiccionales en materia electoral, con la finalidad de impedir el ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres;

"XI. Impida, por cualquier medio, que una mujer asista a las sesiones ordinarias o extraordinarias, así como a cualquier otra actividad que implique la toma de decisiones y el ejercicio del cargo;

"XII. Impida a una mujer su derecho a voz y voto, en el ejercicio del cargo;

"XIII. Discrimine a una mujer embarazada, con la finalidad de evitar el ejercicio de sus derechos políticos y electorales, impedir o restringir su reincorporación al cargo tras hacer uso de la licencia de maternidad, o de cualquier otra contemplada en la normatividad, y

"XIV. Realice o distribuya propaganda político electoral que degrade o denigre a una mujer, basándose en estereotipos de género, con el objetivo de menoscabar su imagen pública o limitar sus derechos políticos y electorales.

"Las conductas señaladas en las fracciones de la I a la VI, serán sancionadas con pena de cuatro a seis años de prisión y de 200 a 300 días multa.

"Las conductas señaladas en las fracciones de la VII a la IX, serán sancionadas con pena de dos a cuatro años de prisión y de 100 a 200 días multa.

"Las conductas señaladas en las fracciones de la X a la XIV, serán sancionadas con pena de uno a dos años de prisión y de 50 a 100 días multa.



normas reclamadas en la ley electoral local se hizo, entre varios aspectos, bajo la lógica de cumplimiento de las reformas en materia de violencia política de género a diversas leyes, incluidas la general de instituciones y procedimientos electorales y la general en materia de delitos electorales.

158. Sin embargo, en tercer lugar, se considera que la medida legislativa, a la luz de la primera interpretación, **no cumple con el requisito de necesidad**. El incluir en el posible impedimento para ocupar los aludidos cargos públicos a cualquier persona que se encuentra inmersa en un procedimiento penal por ese delito, sin importar que se encuentren pendientes de resolución medios de defensa, se trata de una medida sobre-inclusiva que transgrede el principio de presunción de inocencia.

159. Es criterio de esta Corte⁵³ que la presunción de inocencia de la que goza toda persona sujeta a proceso penal no puede tener una incidencia indirecta o un efecto reflejo en otros procedimientos o ámbitos donde se establezcan consecuencias desfavorables a una persona por el simple hecho de estar sujeto a proceso penal.

160. Ello, porque la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado también establece la forma en la que debe tratarse fuera del proceso a una persona que está sometida a proceso penal; y más específicamente, en estos casos la finalidad de esta vertiente de la presunción de inocencia consiste en impedir que fuera del proceso penal se aplique cualquier tipo de medida desfavorable asociada al simple hecho de que una persona esté sujeta a proceso, evitando así que a través de esas medidas se haga una equiparación

"Cuando las conductas señaladas en las fracciones anteriores fueren realizadas por servidora o servidor público, persona funcionaria electoral, funcionaria partidista, aspirante a candidata independiente, precandidata o candidata, o con su aquiescencia, la pena se aumentará en un tercio.

"Cuando las conductas señaladas en las fracciones anteriores, fueren cometidas contra una mujer perteneciente a un pueblo o comunidad indígena, la pena se incrementará en una mitad.

"Para la determinación de la responsabilidad y la imposición de las penas señaladas en este artículo, se seguirán las reglas de autoría y participación en términos de la legislación penal aplicable."

⁵³ Véase, entre muchos precedentes, lo fallado en los amparos en revisión 466/2011 y 349/2012 y la contradicción de tesis 448/2016.



entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales. Así, la presunción de inocencia, en su vertiente de regla de tratamiento del imputado, ordena que las personas que están sujetas a proceso penal no sean tratadas de la misma manera que las personas que han sido declaradas culpables.

161. Consecuentemente, la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado, en su dimensión extraprocesal, protege a las personas sujetas a proceso penal de cualquier acto estatal o particular ocurrido fuera del proceso penal, que refleje la opinión de que una persona es responsable del delito del que se le acusa, cuando aún no se ha dictado una sentencia definitiva en la que se establezca su culpabilidad más allá de toda duda razonable.

162. Así las cosas, por más que exista una condena a una persona por violencia política contra las mujeres en razón de género, si la misma no es definitiva, esta Corte no puede aceptar como una medida posible y razonable el afectar su derecho a ser votado al tener éste también un rango constitucional. De aceptarse, la incidencia en el derecho a ser votado sería altamente gravosa, pues se generaría de manera anticipada una consecuencia negativa impidiendo ejercer un derecho humano sin la certeza absoluta y definitiva de su culpabilidad.

163. Ahora, a diferencia de lo anterior, se considera que **la segunda modalidad interpretativa de las normas reclamadas no adolece de la deficiencia normativa recién identificada**. El valorar que el referido impedimento únicamente se actualizará cuando se trate de una **condena definitiva** (mientras se cumpla la sanción aplicada) provoca que la medida no sea gravosa para cumplir la finalidad pretendida y que, también, se acredite con una proporcionalidad en sentido estricto.

164. Los beneficios de la medida legislativa, así entendida, superan los costos de la incidencia en el derecho a ser votado. Solamente se afectará el derecho cuando la culpabilidad de la persona sea de carácter definitivo, pues no se hizo uso o se agotaron los medios de defensa. Aspecto que genera que, dicha persona, no sea apta para desempeñar los cargos públicos de gobernador o gobernadora, diputado o diputada o munícipe, al haber llevado a cabo



una actuación que afecta de manera directa un elemento de suma relevancia para nuestro ordenamiento constitucional: la protección de los derechos de las mujeres y, por ende, la salvaguarda del principio de igualdad sustantiva.

165. Además, con esta interpretación, la restricción al derecho a ser votado no se vuelve atemporal. Se estará en esa causal de impedimento únicamente cuando la respectiva persona esté cumpliendo con la sanción aplicada por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género. No así de manera indefinida, lo cual sería desproporcional al fin buscado.

166. En suma, este Tribunal Pleno estima que los **artículos 181, fracción V; 184, fracción IV, y 186 fracción VII**, de la ley electoral local son constitucionales, **siempre y cuando se interpreten de conformidad con la Constitución**⁵⁴ en el sentido de que el impedimento relativo a estar condenada o condenado por delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, se refiere a una **condena definitiva** (al no estar sujeta a ningún medio de

⁵⁴ Esta decisión no entra en conflicto con otros precedentes en los que hemos abordado la regularidad constitucional de ciertos requisitos de elegibilidad o de requisitos para ocupar un determinado cargo público no elegido democráticamente.

Recientemente, en la **acción de inconstitucionalidad 111/2019**, se declaró la invalidez de una norma que establecía como requisito para ser Perito perteneciente al Servicio Profesional de Carrera de la Fiscalía del Estado de Quintana Roo el "*no estar suspendido, ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público*". Ello, porque no había una clarificación sobre si se trataba de una resolución penal o administrativa, no se señalaba el motivo específico del que derivaba esa sanción y porque se afectaba la presunción de inocencia. El caso que nos ocupa es distinto en cuanto a que existe claridad que se trata de una condena penal y ésta se enfoca a un solo delito; siendo que en lo relativo a la presunción de inocencia, ahora se advierte la misma deficiencia, dando lugar a la interpretación conforme (la cual no era posible hacer en el precedente ante las otras deficiencias advertidas).

Por otro lado, también destaca la **acción de inconstitucionalidad 78/2017 y sus acumuladas**, en la que se analizaron dos normas: una en la que se establecía como requisito de elegibilidad para ser miembro de un Ayuntamiento el "*no haber sido sujeto de jurisdicción penal y sentencia condenatoria con cinco años de antelación a la elección*" y, la otra, el "*no haber cometido delito grave intencional alguno*" para poder ser designado como Contralor General del Instituto Electoral Local. En relación con la primera norma, se desestimó la postura de inconstitucionalidad. Por lo que hace a la segunda, se declaró su validez. Conclusión que no condiciona lo que se resuelve en el presente asunto, pues no es el mismo contenido normativo y, además, en ese caso se trataba del análisis de un requisito para un cargo no elegido democráticamente. Situación que implica un parámetro de regularidad diverso.



impugnación o juicio de revisión constitucional) y solamente durante el tiempo en que se compurga la pena aplicada.

XIV. Tema 7: Límites a la libertad de expresión relativos a denigrar

167. En el concepto de invalidez cuarto de la demanda del PT se alega que resultan inválidos los artículos 26, fracción VI; 40, fracción IX; 222, fracción IV, y 302, fracción XII, exclusivamente en las porciones normativas que dicen "**denigren**". Lo anterior, al ser contrario a los artículos 1o., 6o., 7o., 14, párrafo segundo, 16, primer párrafo, 41, base V, apartado C, primer párrafo, 116, fracción IV, inciso b), y 133 de la Constitución Federal y 1, 2, 13.1 y 24 de la Convención American sobre Derechos Humanos. El texto de estas normas reclamadas es el que sigue:

(Reformado primer párrafo, P.O. 13 de junio de 2020)

"Artículo 26. Son obligaciones de las personas aspirantes a candidaturas independientes:

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"I. Conducirse con respeto irrestricto a lo que disponen la Constitución General de la República, la Constitución del Estado, la ley general, la Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, y esta ley;

"II. No aceptar ni utilizar recursos de procedencia ilícita para realizar actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano;

"III. Abstenerse de recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales y piedras preciosas de cualquier persona física o moral;

"IV. Abstenerse de recibir toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias. Tampoco podrán aceptar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia de:

"a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, así como de los Ayuntamientos, salvo el financiamiento público pro-



porcionado a través de los órganos autorizados para ello en la Constitución General de la República, en la Constitución del Estado y en las leyes;

"b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada, paraestatal y paramunicipal y los órganos de Gobierno del Distrito Federal;

"c) Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal;

"d) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;

"e) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;

"f) Las personas morales; y

"g) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.

"V. Abstenerse de realizar, por sí o por interpósita persona, actos de presión o coacción para obtener el apoyo ciudadano;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"VI. Abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género y de recurrir a expresiones que degraden, **denigren** o discriminen a otras personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas;

"VII. Rendir el informe de ingresos y egresos;

"VIII. Respetar los topes de gastos fijados para obtener el apoyo ciudadano, en los términos que establece la presente ley; y

"IX. Las demás establecidas por esta ley."

(Reformado primer párrafo, P.O. 13 de junio de 2020)

"**Artículo 40.** Son obligaciones de los candidatos y candidatas independientes con registro:



I. Conducirse con respeto irrestricto a lo dispuesto en la Constitución Federal, la Constitución del Estado y en la presente ley;

"II. Respetar y acatar los acuerdos que emita el consejo general y los Consejos Electorales;

"III. Respetar y acatar los topes de gastos de campaña, en los términos de la presente ley;

"IV. Proporcionar, al IETAM, la información y documentación que éste solicite, en los términos de la presente ley;

"V. Ejercer las prerrogativas y aplicar el financiamiento exclusivamente para los gastos de la campaña;

"VI. Abstenerse de recibir toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias. Tampoco podrán aceptar aportaciones o donativos, en dinero o especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia de:

"a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados y los Ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución del Estado y la presente ley;

"b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada, paraestatal y paramunicipal, y los órganos de Gobierno del Distrito Federal;

"c) Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal;

"d) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;

"e) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;



"f) Las personas morales; y

"g) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.

"VII. Depositar únicamente en la cuenta bancaria abierta sus aportaciones y realizar todos los egresos de los actos de campaña con dicha cuenta;

"VIII. Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"IX. Abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género y de recurrir a expresiones que degraden, **denigren** o discriminen a otras personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"X. Insertar en su propaganda, de manera visible, la leyenda: 'Candidatura independiente';

"XI. Abstenerse de utilizar en su propaganda política o electoral, emblemas y colores utilizados por partidos políticos nacionales o locales;

"XII. Abstenerse de realizar actos que generen presión o coacción a los electores;

"XIII. Presentar, en los mismos términos en que lo hagan los partidos políticos, los informes de campaña sobre el origen y monto de todos sus ingresos, así como su aplicación y empleo; y

"XIV. Las demás que establezcan esta ley y los demás ordenamientos."

(Reformado primer párrafo, P.O. 13 de junio de 2020)

"**Artículo 222.** A los precandidatos y precandidatas a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido político les está prohibido:



"I. Recibir cualquier aportación que no esté autorizada por el partido político o coalición, así como aquellas expresamente prohibidas en la presente ley;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"II. Realizar actos de precampaña electoral antes de la expedición de la constancia de registro correspondiente por el órgano autorizado del partido político. La violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como precandidato o precandidata;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"III. En todo tiempo, contratar o adquirir propaganda de carácter político o electoral o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión. La violación a esta norma se sancionará con la negativa de registro como precandidato o, en su caso, con la cancelación de dicho registro; y

(Adicionada, P.O. 13 de junio de 2020)

"IV. Ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género o recurrir a expresiones que degraden, **denigren** o discriminen a otras personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas.

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"De comprobarse la violación a estas normas en fecha posterior a la de postulación del candidato o candidata por el partido político de que se trate, el consejo general negará el registro de la persona infractora."

(Reformado primer párrafo, P.O. 13 de junio de 2020)

"**Artículo 302.** Constituyen infracciones de las personas aspirantes a candidaturas independientes y personas candidatas independientes a cargos de elección popular a la presente ley:

"I. El incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley;

"II. La realización de actos anticipados de campaña de los aspirantes;



"III. Solicitar o recibir recursos en efectivo o en especie, de personas no autorizadas por esta ley;

"IV. Liquidar o pagar, así como aceptar la liquidación o el pago de actos y operaciones mediante el uso de efectivo o metales y piedras preciosas;

"V. Utilizar, a sabiendas, recursos de procedencia ilícita para el financiamiento de cualquiera de sus actividades;

"VI. Recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales y/o piedras preciosas de cualquier persona física o moral;

"VII. No presentar los informes que correspondan para obtener el apoyo ciudadano y de campaña establecidos en la ley general y en la presente ley, cuando el Instituto Nacional tenga delegadas las funciones de fiscalización;

"VIII. Exceder el tope de gastos para obtener el apoyo ciudadano y de campaña establecido por el consejo general;

"IX. No reembolsar los recursos provenientes del financiamiento público no ejercidos durante las actividades de campaña en términos de la ley general y la presente ley;

"X. El incumplimiento de las resoluciones y acuerdos del consejo general, así como de cualquier organismo electoral;

"XI. La obtención de bienes inmuebles con recursos provenientes del financiamiento público o privado;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"XII. La difusión de propaganda político o electoral que contenga expresiones que calumnien a las personas o **denigren** a las instituciones o a los partidos políticos; así como aquellas que discriminen o constituyan actos de violencia po-



lítica contra las mujeres en razón de género en términos de esta ley y las demás disposiciones aplicables;

(Reformada [N. de E. Adicionada], P.O. 13 de junio de 2020)

"XIII. La realización de actos u omisiones que constituyan violencia política contra las mujeres en razón de género;

(Reformada [N. de E. Reubicada], P.O. 13 de junio de 2020)

"XIV. La omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los organismos electorales o el Tribunal Estatal;

(Reformada [N. de E. Reubicada], P.O. 13 de junio de 2020)

"XV. El incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 251 de la presente ley;

(Reformada [N. de E. Reubicada], P.O. 13 de junio de 2020)

"XVI. La contratación de propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión; y

(Adicionada [N. de E. Reubicada], P.O. 13 de junio de 2020)

"XVII. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en la presente ley y demás disposiciones aplicables."

168. Este Tribunal Pleno considera **fundada** la petición de invalidez, al transgredirse el principio de libertad de expresión y el artículo 41 de la Constitución Federal; lo que conlleva declarar la **inconstitucionalidad** de todas las porciones normativas reclamadas. Para explicar a detalle esta conclusión, se aludirá primero al parámetro y precedentes aplicables, para después analizar en concreto los contenidos cuestionados.

Parámetro de regularidad y precedentes aplicables

169. No es la primera ocasión que esta Corte se pronuncia, directa o indirectamente, sobre la regularidad constitucional de normas relacionadas con la



propaganda electoral o las expresiones de los aspirantes o candidatos. Más bien, ha sido un tema recurrente en nuestra jurisprudencia.

170. Como lo ha sostenido este Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014;⁵⁵ 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014;⁵⁶ 90/2014;⁵⁷ 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015;⁵⁸ 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015,⁵⁹ y recientemente 133/2020, entre otras, el punto de partida para el análisis de las normas estatales que regulan la propaganda en materia electoral, así como las expresiones de partidos, aspirantes, candidatos y otros actores electorales, es la modificación que el Poder Constituyente permanente hizo al artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Federal mediante la reforma del diez de febrero de dos mil catorce.

171. El texto antes de la reforma establecía que "*en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas*". Por su parte, el texto con posterioridad a la reforma es el siguiente: "*En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas*".⁶⁰ En otras

⁵⁵ Fallada el dos de octubre de dos mil catorce por mayoría de nueve votos, con voto en contra del Ministro Pérez Dayán. El Ministro Valls Hernández no asistió a la sesión.

⁵⁶ Fallada el dos de octubre de dos mil catorce por mayoría de nueve votos, con voto en contra del Ministro Pérez Dayán.

⁵⁷ Fallada el dos de octubre de dos mil catorce por mayoría de nueve votos, con voto en contra del Ministro Pérez Dayán.

⁵⁸ Fallada el quince de octubre de dos mil quince por mayoría de ocho votos, con votos en contra del Ministro Pérez Dayán y la Ministra Luna Ramos.

⁵⁹ Fallada el diez de noviembre de dos mil quince.

⁶⁰ En el procedimiento de reforma constitucional, la porción normativa "*denigren a las instituciones y a los partidos políticos*" quiso ser retomada durante el debate en la Cámara de Diputados. La diputada Alliet Mariana Bautista Bravo propuso que en el artículo 41, base III, apartado C, se estableciera que "*en la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos a favor de sus candidatos, así como a los que realicen los candidatos independientes, según sea el caso, deberán abstenerse de expresiones que afecten la imagen y el prestigio de los partidos políticos, así como de los candidatos a cargos de elección popular por parte de los mismos y aquellos que tengan el carácter de independientes, de conformidad con lo establecido en esta Constitución y en la legislación aplicable*", pero su propuesta fue rechazada.



palabras, a partir de la reforma constitucional del diez de febrero de dos mil catorce, el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Federal protege a las personas frente a la propaganda política o electoral que las calumnie, más no así a las instituciones de expresiones que las puedan denigrar.

172. Ante esa coyuntura, en los distintos precedentes nos hemos preguntado si las entidades federativas pueden prohibir a los partidos o a los candidatos realizar propaganda o, en algunos casos, realizar meras expresiones, que "denigren" u "ofendan" a las demás instituciones o partidos políticos. Las respuestas han sido **negativas**. Para este Pleno, la libertad de expresión goza de una protección reforzada en nuestro ordenamiento jurídico; especialmente, cuando se lleva a cabo en el área política y electoral. Por ende, sólo se ha reconocido la validez de contenidos normativos que repliquen sustancialmente el referido texto de la Constitución Federal; a saber, sólo se acepta una prohibición consistente en que los partidos y candidatos deberán abstenerse, en su propaganda política o electoral o en sus meras expresiones, a realizar expresiones que calumnien a las personas.

173. El precedente más exhaustivo que tenemos al respecto es la citada **acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas**.⁶¹ En ésta se analizaron varios artículos del Código Electoral del Estado de Veracruz, en los que se regulaban tanto prohibiciones para los candidatos independientes de realizar cierto tipo de expresiones como obligaciones relativas a la propaganda política o electoral llevada a cabo por partidos políticos o candidatos independientes:

⁶¹ Por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villagas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando vigésimo tercero, consistente en la declaración de invalidez de los artículos 70, fracción V, en las porciones normativas que indican "difamación o que denigre", "ciudadanos, aspirantes o precandidatos," e "instituciones públicas o privadas, o a otros partidos y sus candidatos", 288, fracción IX, en las porciones normativas que señalan "ofensas, difamación," "o cualquier expresión que denigre", "otros candidatos, partidos políticos," e "instituciones públicas o privadas", 315, fracción IV, en la porción normativa que refiere "que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o", y 319, fracción XII, en la porción normativa que enuncia "instituciones o los partidos políticos", del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. La Ministra Luna Ramos votó en contra.



"**Artículo 70.** Durante las campañas electorales, las organizaciones políticas observarán lo siguiente:

...

"**V.** Abstenerse de cualquier expresión que implique calumnia, difamación o que denigre a ciudadanos, aspirantes o precandidatos, personas, instituciones públicas o privadas, o a otros partidos y sus candidatos. Quedan prohibidas las expresiones que inciten al desorden y a la violencia, así como la utilización de símbolos, signos o motivos religiosos o racistas; ..."

"**Artículo 288.** Son obligaciones de los candidatos independientes registrados: ...

"**IX.** Abstenerse de proferir **ofensas, difamación, calumnia o cualquier expresión** que **denigre** a otros candidatos, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas; ..."

"**Artículo 315.** Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente código: ...

"**IV.** La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que **denigren** a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas; ..."

"**Artículo 319.** Constituyen infracciones de aspirantes y candidatos independientes: ...

"**XII.** La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que calumnien a las personas, instituciones o los partidos políticos; ..."

174. Este Tribunal Pleno declaró la **inconstitucionalidad** de las diversas porciones normativas de estos preceptos que aluden a sujetos distintos a las "personas" y que prohíben ejercicios de la libertad de expresión diferentes a la "calumnia", como son las "ofensas", la "difamación" o cualquier otra expresión que



"denigre". Para ello, se aplicó un escrutinio estricto de constitucionalidad, a partir de los siguientes fundamentos:

Como se sabe, los partidos políticos en nuestro país son entidades de interés público y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

Por su parte, las candidaturas independientes son una vía alternativa de participación de los ciudadanos al margen de los partidos políticos cuya finalidad es ampliar las opciones político-electorales de la sociedad, dando acceso a ciudadanos sin partido para competir en procesos comiciales, y cuya inclusión en la Constitución tuvo la finalidad de consolidar y dar estabilidad a la democracia en nuestro país.

De acuerdo con esos fines, la libertad de expresión de los partidos políticos y de los candidatos independientes cobra especial relevancia, pues a través de su ejercicio les brindan información a los ciudadanos para que puedan participar en el debate público, es decir, en la vida democrática. Más aún, a través de la información que proveen, contribuyen a que el ejercicio del voto sea libre y a que los ciudadanos cuenten con la información necesaria para evaluar a sus representantes.

La importancia de proteger la libertad de expresión de los partidos políticos ha sido ya reconocida en los precedentes de esta Suprema Corte, y dichas consideraciones también tutelan la libertad de expresión de otros mecanismos para acceder a cargos de elección popular como son las candidaturas independientes. Así, en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 se dijo que: *"la expresión y difusión de ideas son parte de sus prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma; sin embargo, los derechos con que cuentan los partidos políticos en relación a la libertad de expresión no deben llevar a concluir que se trata de derechos ilimitados, ya que*



existen reglas sobre límites plasmados en el primer párrafo del artículo 7 constitucional y el párrafo 2 del artículo 13 de la Convención Americana. ... De lo cual se puede deducir que la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión dependerá, por tanto, de que las mismas estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, y de que cuando existan varias opciones para alcanzar ese objetivo, se escoja la que restrinja en menor escala el derecho protegido."

Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada se señaló que: *"en el caso de los partidos políticos, la expresión y difusión de ideas con el ánimo no ya de informar, sino de convencer, a los ciudadanos, con el objeto no sólo de cambiar sus ideas sino incluso sus acciones, es parte de sus prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma. Los partidos políticos son actores que, como su nombre indica, operan como agentes permanentes de creación de opinión sobre los asuntos públicos; su relación con el tipo de discurso que, por su función, la libertad de expresión está destinada a privilegiar –el discurso político– es estrecha y en alguna medida, funcionalmente presupuesta."*

Precisándose también que: *"los partidos políticos tienen derecho a hacer campaña y en parte se justifican institucionalmente porque hacen campaña y proveen las personas que ejercerán los cargos públicos en normas de los ciudadanos. En esta medida, son naturalmente un foro de ejercicio de la libre expresión distintivamente intenso, y un foro donde el cariz de las opiniones y las informaciones es de carácter político –el tipo de discurso que es más delicado restringir a la luz de la justificación estructural o funcional de la libertad de expresión en una democracia–."*

Estos precedentes ponen énfasis en el hecho de que el ejercicio de la libertad de expresión no sólo tiene una dimensión individual sino social, pues implica también un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno y apuntan a la necesidad de que las medidas restrictivas se sometan a un test estricto de proporcionalidad.

Asimismo, es necesario tener presente que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la libertad de expresión



protege no sólo las informaciones o ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también aquellas que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una "*sociedad democrática*".

Así, la obligación impuesta por los artículos 70, fracción V y 288, fracción IX, del Código Electoral de Veracruz a los partidos políticos y a los candidatos independientes consistente en abstenerse de difundir en su propaganda política o electoral cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos, constituye una restricción a la libertad de expresión de los partidos políticos y candidaturas independientes, que conforme a los precedentes, debe someterse a un escrutinio estricto, por lo que debe determinarse si persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa; si la medida está estrechamente vinculada con esa finalidad imperiosa y si se trata de la medida que restringe en menor grado el derecho protegido.

Este Tribunal Pleno considera que la obligación impuesta por los artículos 70, fracción V y 288, fracción IX, a los partidos políticos **no supera un test de escrutinio estricto** y, por tanto, es inconstitucional.

Examen de regularidad de las normas reclamadas

175. Como se adelantó, tomando en cuenta el parámetro descrito y utilizando las premisas y metodología de análisis descritas en los precedentes recién invocados, se llega a la convicción de que las porciones normativas reclamadas **son inconstitucionales**.

176. Por un lado, la fracción XII del artículo 302 establece que los aspirantes a candidatos o candidatas independientes y de los candidatos o candidatas cometen una infracción en la materia si difunden **propaganda política o electoral** que contenga expresiones que calumnien a las personas o **denigren** a las instituciones o a los partidos políticos. Si bien la prohibición de calumnia goza de respaldo constitucional, ampliar la prohibición de propaganda a cuestiones "*denigrantes*" **contradice de manera directa** lo previsto en el citado artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Federal.



177. Por otro lado, la porción cuestionada de la **fracción IV del artículo 222** prohíbe a los precandidatos y precandidatas de elección popular que participen en los procesos internos de los partidos políticos, a recurrir a expresiones que *denigren* a otras personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas e instituciones públicas o privadas; mientras que las porciones normativas reclamadas de las **fracciones VI del artículo 26 y IX del artículo 40** mandatan, respectivamente, como una obligación de las personas aspirantes a candidatos o candidatas independientes y de los candidatos y candidatas independientes el abstenerse de recurrir a expresiones que *denigren* a otras personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas e instituciones públicas o privadas. Estas normas, aunque no regulan específicamente supuestos de propaganda política o electoral, **también resultan inconstitucionales.**

178. Los precandidatos o precandidatas al interior de los partidos y los aspirantes a candidaturas y candidatos o candidatas independientes no sólo ejercen su libertad de expresión a través de la propaganda política o electoral. Como lo presuponen las propias normas, lo pueden hacer en cualquier momento, al ser el ejercicio de un derecho humano. En ese tenor, precisamente al estar ante un supuesto donde las porciones normativas reclamadas inciden en el contenido de un derecho humano, se estima que la medida legislativa debe ser acorde al contenido de esta libertad, lo cual no ocurre en atención a nuestra doctrina constitucional.

179. Tal como se resolvió en la citada **acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas**, en la que se analizaron normas similares (que no sólo regulaban propaganda), limitar el ejercicio de la libertad de expresión a precandidatos, aspirantes o candidatos o candidatas independientes, bajo una mera idea de protección abstracta de las personas o actores del proceso electoral a través de la prohibición de "denigrar", es una medida legislativa que no satisface un estándar de proporcionalidad. Examen que es de carácter estricto pues se desarrolla en el ámbito político-electoral, arena de máxima protección de la libertad de expresión.

180. No hay en la Constitución una finalidad imperiosa que justifique excluir, de manera previa y genérica, del ámbito político y electoral las expresio-



nes que puedan denigrar a los aspirantes, precandidatos o precandidatas, candidatos o candidatas, personas, partidos políticos o instituciones públicas o privadas. Como se refirió, la única restricción, y aplicada al ámbito estricto de la propaganda, es la calumnia a las personas. Además, en todo caso, las referidas prohibiciones no guardan lógica con lo dispuesto en el artículo 6o. constitucional (y demás preceptos convencionales aplicables), que prevén como únicas limitaciones posibles a la libertad de expresión los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, que se provoque algún delito, o se perturbe el orden público.

181. No existen pues expresiones que puedan ser calificadas, por sí mismas, de **denigrantes** y que, ante ello, ataquen *per se* la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoca algún delito, o perturba el orden público. Por el contrario, para poder determinar que ése sea el caso, es necesario analizar supuestos concretos de uso de expresión. Es decir, justificar la obligación de abstenerse de recurrir a ciertas expresiones porque pueden "denigrar" a algún sujeto del proceso electoral e incurrir en unos de los supuestos de restricción del artículo 6o. constitucional, sería tanto como censurar de manera previa el uso de la libertad de expresión.

182. Esta conclusión es congruente con lo resuelto por la Primera Sala en el amparo directo 23/2013 en el que se interpretó que las restricciones a la libertad de expresión como los ataques a la moral debían quedar plenamente justificados.⁶² De acuerdo con este precedente, una restricción a la libertad de expresión para estar justificada requiere del convencimiento pleno de que se presenta uno de los supuestos previstos en el artículo 6o. constitucional.

183. En el caso que nos ocupa, esa conclusión no puede darse por adelantado sin analizar un caso concreto.⁶³ Por ello, basta con que existan las propias limitantes que marca el artículo 6o. de la Constitución y demás normas convencionales que regulan la libertad de expresión, para proteger tanto a las personas precandidatas, aspirantes o candidatas independientes que ejer-

⁶² Foja 91.

⁶³ Por ejemplo, al resolver el amparo directo 28/2010 el veintitrés de noviembre de dos mil once, la Primera Sala enfatizó la importancia del contexto para definir si estamos ante una expresión absolutamente vejatoria, foja 79.



cen su libertad como a los demás sujetos que son objeto de esas expresiones. No es necesario idear conceptos abstractos, tales como "denigrar", que pueden funcionar como herramientas de censura previa.

184. Esta conclusión se ve reforzada porque la restricción al contenido de las expresiones no tiene como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática o el ejercicio del voto libre e informado, sino al contrario. Por un lado, la restricción mencionada limita la información que las personas precandidatas, aspirantes y candidatas independientes pueden proveer a los ciudadanos sobre temas de interés público. Información que es indispensable para el debate público y para que los ciudadanos ejerzan su voto de manera libre. Adicionalmente, al restringir la expresión de las personas precandidatas, aspirantes y candidatas o candidatas independientes se limita el debate público, pues éste requiere que éstos elijan libremente la forma más efectiva para transmitir su mensaje y cuestionar el orden existente, para lo cual pueden estimar necesario utilizar expresiones que puedan llegar a considerarse "denigrantes".

185. Por otro lado, porque el incumplimiento de lo previsto en las porciones normativas reclamadas puede dar lugar a la imposición de algún tipo de consecuencia o sanción en términos de la ley electoral local, lo que conlleva un efecto inhibitorio para la expresión por parte de los referidos sujetos.⁶⁴ Al respecto, la Corte Interamericana ha resaltado que: *"en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión."*⁶⁵

⁶⁴ Sobre el carácter inhibitorio de las sanciones, véase Corte IDH. *Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina*, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238., párrafo 74.

⁶⁵ Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, párrafo 88.



186. A su vez, añadió que es *"indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado. La formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio individual se nutre de las diferentes opciones que presentan los partidos políticos a través de los candidatos que los representan. El debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información. Es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar. En este sentido, el ejercicio de los derechos políticos y la libertad de pensamiento y de expresión se encuentran íntimamente ligados y se fortalecen entre sí"*.

187. Como consecuencia de lo anterior, debe declararse la **invalidéz** de las porciones normativas reclamadas que dicen *"denigren"* de los artículos 26, fracción VI; 40, fracción IX; 222, fracción IV, y 302, fracción XII, de la ley electoral local (al ser estas porciones las exclusivamente cuestionadas por el partido político).

188. Sin que sea impedimento para alcanzar esta conclusión que, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los artículos 380, numeral 1, inciso f) y 394, numeral 1, inciso i),⁶⁶ se encuentren contenidos similares que prohíben a las personas aspirantes o a los candidatos o candidatas

⁶⁶ **"Artículo 380.**

"1. Son obligaciones de las personas aspirantes: ...

"f) Abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género o de recurrir a expresiones que degraden, **denigren** o discriminen a otras personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas."

"Artículo 394.

"1. Son obligaciones de las candidatas y los candidatos independientes registrados: ...

"i) Abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género o de recurrir a expresiones que degraden, **denigren** o discriminen a otras personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas."



independientes a *denigrar* a las personas y demás sujetos del proceso electoral. Primero, porque aun cuando la legislación general forma parte del parámetro en términos del artículo 116, fracción IV, constitucional, no puede obviarse que sigue siendo una legislación inferior a la Constitución. Por ello, su contenido no puede privar sobre el alcance de normas de rango formal y materialmente constitucional.

189. Y segundo, porque si bien estos artículos de la legislación general sufrieron una modificación el trece de abril de dos mil veinte, el contenido relativo a denigrar se encontraba desde la emisión de la ley general⁶⁷ y al momento de la resolución de la citada **acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas**. Sin que fuera obstáculo en ese precedente para declarar la inconstitucionalidad de las entonces normas reclamadas, precisamente al ser disposiciones formalmente de rango inferior a la Constitución que, a pesar de gozar de presunción de validez, no pueden restringir el alcance de un derecho humano que otorga expresamente la Constitución y los tratados internacionales.

XV. Tema 8: Regulación de la capacitación electoral

190. El PT y Morena, en sus conceptos de invalidez segundo y tercero, alegan en conjunto que son inconstitucionales los artículos 133, fracciones I, VI y VII (estas dos últimas fracciones en su totalidad); 148, fracciones XI (en su totalidad) y XII, y 156, fracción XIII, en las porciones normativas que dicen "**capacitación electoral**", por ser una competencia de índole federal. Lo anterior, por transgredir los artículos 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; 41, base V, apartados B, inciso a), numerales 1 y 4, y C, inciso b); 123 y 133 de la Constitu-

⁶⁷ Previo a la reforma, su texto era el siguiente:

"Artículo 380.

"1. Son obligaciones de las personas aspirantes: ...

"f) Abstenerse de proferir ofensas, difamación, calumnia o cualquier expresión que **denigre** a otros aspirantes o precandidatos, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas.

"Artículo 394.

"1. Son obligaciones de las candidatas y los candidatos independientes registrados: ...

"i) Abstenerse de proferir ofensas, difamación, calumnia o cualquier expresión que **denigre** a otros candidatos, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas."



ción Federal, en relación con el artículo 132, numeral 1, inciso a), fracciones I y IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

191. El texto de las fracciones o porciones normativas reclamadas es el siguiente (se **resalta en negritas** lo cuestionado):

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"Artículo 133. La Dirección Ejecutiva de Educación Cívica, Difusión y Capacitación tiene las siguientes funciones:

"I. Elaborar y proponer a la presidenta o presidente los programas de educación cívica, paridad de género y respeto a los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y **capacitación electoral** que deban desarrollar los Consejos Distritales y Municipales;

"II. Diseñar y proponer campañas de educación cívica, paridad de género y cultura de respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral, en coordinación con la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales del Estado;

"III. Realizar campañas de información para la prevención, atención y erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género, así como de igualdad sustantiva, en coordinación con la Unidad de Género del Instituto;

"IV. Capacitar al personal del IETAM para prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género, así como en igualdad sustantiva;

"V. Orientar a las ciudadanas y los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales;

"VI. Apoyar a los Consejos Distritales y Municipales en la aplicación de los programas de capacitación electoral a los miembros de las mesas directivas de casillas, mismos que deberán incluir capacitación en materia de prevención, atención y erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género, así como en igualdad sustantiva;



"VII. Organizar cursos de capacitación electoral;

"VIII. Impartir, a través de los Consejos Distritales y Municipales, cursos de capacitación a los observadores electorales;

"IX. Asistir con voz a las sesiones de la comisión de su ramo; y

"X. Las demás que le confiera esta ley, otras disposiciones relativas, la consejera presidenta o consejero presidente y la persona titular de la Secretaría Ejecutiva."

"Artículo 148. Los Consejos Distritales tienen, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

"I. Vigilar la observancia de esta ley y demás disposiciones relativas;

"II. Cumplir y hacer cumplir los acuerdos y disposiciones del consejo general;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"III. Registrar las fórmulas de candidaturas a diputaciones que serán electas por el principio de mayoría relativa;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"IV. Ordenar la entrega de la documentación electoral, formas aprobadas y útiles necesarios para las mesas directivas de casillas a los Consejos Municipales, o en su caso, a la presidencia de la mesa directiva de casilla según determine el consejo general;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"V. Registrar los nombramientos de las personas representantes generales, en un plazo de 72 horas, a partir de su presentación y, en todo caso, 10 días antes del señalado para las elecciones en los términos de esta ley;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)



"VI. Realizar el cómputo distrital final de la votación para diputaciones electas según el principio de mayoría relativa;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"VII. Realizar el cómputo distrital de la elección de la gubernatura y de diputaciones según el principio de representación proporcional y remitir al consejo general los expedientes de estos cómputos;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"VIII. Declarar la validez de la elección de diputaciones electas según el principio de mayoría relativa, y expedir la constancia de mayoría a la fórmula ganadora;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"IX. Por conducto del secretario o secretaria, recibir, tramitar y remitir a la instancia correspondiente, los medios de impugnación presentados en contra de sus actos;

"X. Recibir la solicitud y resolver sobre el registro de los observadores electorales, de conformidad con el marco jurídico aplicable;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"XI. Designar, a propuesta del consejero presidente o presidenta, un coordinador o coordinadora encargado de la organización y la capacitación electoral en cada distrito, dependiente de las Direcciones Ejecutivas de Organización y Logística Electoral y de Educación Cívica, Difusión y Capacitación. Las personas coordinadoras actuarán exclusivamente durante el proceso electoral;

(Adicionada, P.O. 13 de junio de 2020)

"XII. Ejecutar los programas de **capacitación electoral**, educación cívica, paridad de género y cultura de respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral; y

"XIII. Las demás que esta ley les confiere."



"Artículo 156. Los Consejos Municipales tienen, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

"I. Vigilar la observancia de esta ley y demás disposiciones relativas;

"II. Cumplir y hacer cumplir los acuerdos y disposiciones del consejo general;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"III. Registrar las planillas de candidaturas a presidencias municipales, sindicaturas y regidurías, en los términos de esta ley;

"IV. Ordenar la entrega de la documentación, formas aprobadas y útiles necesarios a las mesas directivas de casillas;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"V. Registrar, en los términos de esta ley, los nombramientos de personas representantes de partidos o candidaturas independientes ante las casillas, en un plazo de 72 horas a partir de su presentación y, en todo caso, 10 días antes del señalado para las elecciones;

"VI. Realizar el cómputo municipal final de la votación de la elección para Ayuntamientos, declarar su validez y expedir las constancias de mayoría de votos a la planilla ganadora;

"VII. Remitir al consejo general las actas del cómputo municipal electoral;

"VIII. Dar a conocer mediante aviso colocado en el exterior de las oficinas del Consejo Municipal, el resultado del cómputo;

"IX. Turnar al consejo general, los paquetes electorales correspondientes a la elección de Ayuntamiento cuando lo requiera;

"X. Recibir la solicitud y resolver sobre el registro de los observadores electorales; en términos de lo que disponga el marco jurídico aplicable;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)



"XI. Por conducto de la secretaria o secretario, recibir, tramitar y remitir a la instancia correspondiente, los medios de impugnación presentados en contra de sus actos;

"XII. (Derogada, P.O. 13 de junio de 2020)

(Adicionada, P.O. 13 de junio de 2020)

"XIII. Ejecutar los programas de **capacitación electoral**, educación cívica, paridad de género y cultura de respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral, y

"XIV. Las demás que esta ley les confiere."

192. A diferencia de lo ocurrido en otros precedentes (en los que las normas reclamadas condicionaban su aplicabilidad a ser auxiliares o funcionar ante la delegación del INE),⁶⁸ este Tribunal Pleno considera como **parcialmente fundada** la petición de invalidez de los partidos políticos. Las normas reclamadas son **inconstitucionales** (salvo por cierto contenido de la fracción XI del artículo 148), porque regulan directamente aspectos de competencia exclusiva del Instituto Nacional Electoral, que sólo pueden ser reglamentados legislativamente por el Congreso de la Unión en las leyes generales.

193. Es criterio reiterado⁶⁹ de esta Suprema Corte que, en atención a lo establecido en el artículo 41, apartado B, inciso a), párrafos 1 y 4, de la Constitución Federal,⁷⁰ corresponde exclusivamente al referido Instituto Nacional Elec-

⁶⁸ Como ocurrió, por ejemplo, en la recientemente fallado acción de inconstitucionalidad 133/2020.

⁶⁹ Entre otros precedentes, tal criterio se ha tomado en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014; 42/2015 y sus acumuladas; 129/2015 y sus acumuladas; 50/2016 y sus acumuladas, y 76/2016 y sus acumuladas. Recientemente, se reiteró en la **acción de inconstitucionalidad 133/2020**.

⁷⁰ **Artículo 41.** ...

"Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

"a) Para los procesos electorales federales y locales:

"1. La capacitación electoral;

"...

"4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas."



toral, tanto en los procesos federales como locales, implementar todo lo relativo a la **capacitación electoral**,⁷¹ así como a la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas.

194. Por ello, para que los organismos públicos locales puedan realizar tareas de capacitación, es necesario que exista una *delegación* expresa del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de conformidad con lo previsto en el artículo 41, apartado C, inciso b), de la Constitución Federal. Por lo que en ese supuesto, la autoridad local está obligada a ejercer la atribución de conformidad con el marco legal federal –como si fuera la autoridad federal– y en los términos que le señale directamente el acuerdo delegatorio.

195. Lineamientos que fueron plasmados, a su vez, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la que en sus artículos 32, numeral 1, inciso a), fracción I y 215⁷² se detalla que corresponde como atribución del Instituto Nacional Electoral, para los procesos electorales federales y locales, tanto la capacitación electoral como la ubicación de las casillas y la designa-

⁷¹ Si bien conforme al artículo octavo transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, la capacitación electoral se delegó a las entidades federativas. Posteriormente, el Instituto Electoral Nacional reasumió su competencia de capacitación, al ser ésta de naturaleza originaria conforme al citado artículo 41 de la Constitución Federal. Por ello, actualmente, es una facultad que le corresponde y ejecuta el Instituto Nacional Electoral. Véase, lo explicado sobre esa delegación y reasunción, en la ejecutoria de la citada acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas.

⁷² **Artículo 32.**

"1. El instituto tendrá las siguientes atribuciones:

"a) Para los procesos electorales federales y locales:

"I. La capacitación electoral; ...

"IV. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas."

Artículo 215.

"1. El consejo general será responsable de aprobar los programas de capacitación para funcionarios de mesas directivas de casilla.

"2. El instituto, y en su auxilio los organismos públicos locales, serán los responsables de llevar a cabo la capacitación de los funcionarios que integrarán las mesas directivas de casilla conforme a los programas referidos."



ción de los funcionarios de sus mesas directivas. Siendo que, respecto a la delegación de estas facultades, en el artículo 125,⁷³ numeral 4, de dicha legislación general se indica que la delegación se realizará de manera específica con cada organismos público electoral local; por lo que éstos deberán ejercitar las facultades delegadas sujetándose a lo previsto por esta ley, la Ley General de Partidos Políticos, los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el consejo general.

196. Ahora bien, partiendo de este parámetro de regularidad y precedentes, se hace evidente la **inconstitucionalidad** de las fracciones y porciones normativas reclamadas que aluden a la capacitación. En principio, no se pasa por alto que, en los artículos 159 a 161 (que no forman parte de la materia de la acción) de la Ley Electoral de Tamaulipas, se señala expresamente que la facultad de capacitación electoral es de competencia del Instituto Nacional Electoral y que se deberá estar a lo que dispone la ley general (incluso si se delega la misma).

197. No obstante, las normas reclamadas, **sin guardar una relación sistemática con este precepto**, regulan la forma de ejecución de las facultades de capacitación; alejándose entonces de esta visión regulativa a partir de lo

⁷³ "Artículo 125.

"1. La delegación de funciones del instituto en los organismos públicos locales que señala el inciso b) del apartado C, de la base V del artículo 41 de la Constitución, tendrá carácter excepcional. La Secretaría Ejecutiva someterá al consejo general los acuerdos de resolución en los que se deberá fundar y motivar el uso de esta facultad.

"2. Para el ejercicio de esta facultad, el acuerdo del consejo general deberá valorar la evaluación positiva de las capacidades profesionales, técnicas, humanas y materiales del organismo público local electoral, para cumplir con eficiencia la función.

"3. La delegación se realizará antes del inicio del proceso electoral local correspondiente y requerirá del voto de al menos ocho consejeros electorales. Finalizado el proceso electoral de que se trate, cesarán los efectos de la delegación. El instituto podrá reasumir la función que haya sido delegada antes de que finalice el proceso electoral respectivo, siempre y cuando se apruebe por la misma mayoría de ocho votos.

"4. La delegación de facultades se realizará de forma específica en cada caso para un organismo público local determinado. Los organismos públicos locales deberán ejercitar las facultades delegadas sujetándose a lo previsto por esta ley, la Ley General de Partidos Políticos, los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el consejo general."



dispuesto en la ley general y en los acuerdos delegatorios. Por ello, más que ser normas que buscan dar operatividad al instituto en caso de delegación de la facultad de capacitación y de auxilio, son normas que reglamentan sustantivamente dicha capacitación.⁷⁴

198. A saber, el hecho de asignar facultades de apoyo, organización o de ejecución de la capacitación electoral a los Consejos Distritales y Municipales y a la Dirección Ejecutiva de Educación Cívica, Difusión y Capacitación (facultades que se otorgan en los artículos 133, fracciones I, VI y VII, 148, fracción XII, y 156, fracción XIII), pasa por alto que esos órganos no son necesariamente los que deberán llevar a cabo la capacitación electoral si se delega por el Instituto Nacional, pues ello dependerá de la normatividad y acuerdo delegatorio. La ley arroga entonces a esos órganos de facultades indebidas en materia de capacitación; sin incluso mencionar que se trate de un ejercicio de facultades de auxilio al Instituto Nacional.

199. En particular, las fracciones VII del artículo 133, XII del artículo 148 y XIII del artículo 156 hablan de organizar o ejecutar la capacitación electoral, no de coadyuvar con el Instituto Nacional (como ocurre en otros precedentes, en donde esas facultades de organizar o ejecutar se condicionan expresamente a ser un auxilio en caso de delegación). La fracción I del artículo 133 permite incluso elaborar y proponer programas para la capacitación electoral, muy lejos de esa idea de desempeño de la facultad, en su caso, conforme a la normatividad y lineamientos dispuestos en el respectivo acuerdo delegatorio.

200. Misma situación ocurre con la fracción VI del artículo 133 que permite a la Dirección Ejecutiva apoyar a los Consejos Distritales y Municipales en la aplicación de programas de capacitación electoral a los miembros de las mesas

⁷⁴ Contenido que hace diferente este caso a lo fallado en la citada **acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas**, en el que se declaró la **validez** de ciertas normas que hacían referencia a la capacitación electoral. La razón para ello fue que la aplicabilidad de tales normas estaba sujeta a que se delegara la facultad al organismo público local de Coahuila. Sin embargo, como se acaba de explicar, el contenido normativo de las normas que ahora se reclaman no permite dicha interpretación.



directivas; presuponiendo que esa facultad será o podrá ser ejercida por esos órganos y sin, señalar, en su caso (como en normas de otros precedentes), que ello se condiciona a que así se disponga por el Instituto Nacional Electoral. Se insiste, es conforme a la ley general y a la normatividad y lineamientos que disponga el acuerdo delegatorio, en su caso, como podrá ejercerse la facultad de capacitación por los organismos públicos electorales locales.

201. Por su parte, en el artículo 148, fracción XI, se otorga a los Consejos Distritales una facultad adicional relacionada con la capacitación: el **designar** a una **persona coordinadora** de la capacitación electoral en cada distrito. Facultad que, igualmente, implica una regulación sustantiva del aspecto de competencia ajena a la posibilidad de que la capacitación sea delegada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

202. Como consecuencia de lo anterior, **a diferencia de lo que ocurre en otros precedentes**, procede declarar la **invalidez** de los **artículos 133, fracción I**, en la porción normativa que dice "*y capacitación electoral*"; **148, fracción XII**, en la porción normativa que dice "*capacitación electoral*", y **156, fracción XIII**, en la porción normativa que dice "*capacitación electoral*" impugnadas.

203. Asimismo, resultan **inválidas** en su totalidad las **fracciones VI y VII** del **artículo 133**⁷⁵ y únicamente la porción normativa que dice "*y la capacitación electoral*" de la **fracción XI del artículo 148** (siendo el resto de contenido de esta fracción válido al no guardar relación alguna con la capacitación; lo que regula es la facultad de designar un organizador en cada Distrito que dependerá de ciertas direcciones). Las normas quedarían con el siguiente contenido:

"Artículo 133. La Dirección Ejecutiva de Educación Cívica, Difusión y Capacitación tiene las siguientes funciones:

⁷⁵ Normas con contenido similar (artículos 185, fracción LVIII; 187, párrafo segundo, y 223, párrafo penúltimo, del Código Electoral del Estado de México) fueron declaradas **inconstitucionales** por falta de competencia legislativa (al regular la capacitación electoral), en la **acción de inconstitucionalidad 50/2016 y sus acumuladas** (tema 5, páginas 78 a 81 del engrose).



"I. Elaborar y proponer a la presidenta o presidente los programas de educación cívica, paridad de género y respeto a los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político que deban desarrollar los Consejos Distritales y Municipales; ...

"VI. Inválidada;

"VII. Inválidada."

"Artículo 148. Los Consejos Distritales tienen, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones: ...

"XI. Designar, a propuesta del consejero presidente o presidenta, un coordinador o coordinadora encargado de la organización en cada distrito, dependiente de las Direcciones Ejecutivas de Organización y Logística Electoral y de Educación Cívica, Difusión y Capacitación. Las personas coordinadoras actuarán exclusivamente durante el proceso electoral;

"XII. Ejecutar los programas de educación cívica, paridad de género y cultura de respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral."

"Artículo 156. Los Consejos Municipales tienen, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones: ...

"XIII. Ejecutar los programas de educación cívica, paridad de género y cultura de respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral."

XVI. Tema 9: Referencia al Distrito Federal y no a la Ciudad de México

204. En el quinto concepto de invalidez de la demanda del PT, se solicita la inconstitucionalidad del artículo 33, en la porción normativa que dice "*o del Distrito Federal*" por generar inseguridad jurídica al no referirse a la Ciudad de México. El texto de la porción reclamada es el siguiente:



(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"**Artículo 33.** Ninguna persona podrá registrarse como candidato o candidata independiente a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral; tampoco podrá ser candidato o candidata para un cargo federal de elección popular y, simultáneamente, para otro de los Estados, los Municipios **o del Distrito Federal**. En este supuesto, si el registro para el cargo de la elección federal ya estuviere hecho, se procederá a la cancelación automática del registro local.

"Los candidatos y candidatas independientes que hayan sido registrados no podrán postularse como por un partido político o coalición en el mismo proceso electoral local o federal."

205. Este Tribunal Pleno considera **infundada** la petición. En principio, debe mencionarse que la norma no regula sustantivamente a la Ciudad de México (lo cual sería incorrecto, ya que se trata de otra entidad federativa) u a otros Estados de la República. Al aludirse a la Federación, Ciudad de México u otras entidades, se hace en términos referenciales.

206. A saber, este precepto se encuentra inserto en el libro primero, título segundo ("*Candidaturas independientes*"), capítulo VIII, relativo al "*Registro de candidaturas independientes*". Su objeto radica en establecer dos especies de impedimento para el registro de candidaturas independientes locales: uno consistente en que no se puede ser candidato o candidata independiente a dos cargos de elección popular en el Estado de Tamaulipas y, el segundo, que tampoco se puede ser candidato o candidata independiente en el Estado, al mismo tiempo que se es candidato o candidata para algún cargo de elección popular en la Federación, en otro Estado, Municipio o en el "Distrito Federal".

207. Por ello, es notorio que no se está regulando supuestos o requisitos de candidaturas del orden federal o de otras entidades federativas. Se hace referencia a ellas, pero para incorporar una consecuencia aplicable únicamente para el Estado de Tamaulipas: la cancelación automática del registro a la candidatura independiente local.

208. Partiendo de esta delimitación normativa, se estima que la referencia al Distrito Federal en el artículo 33 reclamado no genera incertidumbre jurídica



que de pie necesariamente a una declaratoria de inconstitucionalidad. Si bien el Distrito Federal es un ente que ya no existe, al haberse modificado su configuración desde el dos mil dieciséis, la **propia Constitución Federal otorga una respuesta** a este problema jurídico que debe ser tomada en cuenta para interpretar la porción normativa reclamada.

209. El artículo décimo cuarto del decreto de reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, prevé expresamente que: "*a partir de la fecha de entrada en vigor de este decreto, todas las referencias que en esta Constitución y demás ordenamientos jurídicos se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México*". Por ende, lejos de existir un problema de seguridad jurídica, el precepto reclamado sólo puede ser interpretado a la luz de esta disposición transitoria. Es decir, más que existir una contradicción entre la Constitución Federal y la ley electoral local, el Poder Constituyente previó una norma interpretativa que forma parte del propio entablado normativo de Tamaulipas y que da contexto normativo a la porción normativa cuestionada.

XVII. Tema 10: Regulación del quórum y votaciones de los consejos

210. En su séptimo concepto de invalidez, por los motivos previamente sintetizados, el PT afirma que son inválidos los artículos 93, párrafo tercero, en la porción normativa que dice: "**presentes**"; 109, párrafos primero, en la porción normativa que dice "**4**", tercero, en la porción normativa que dice: "**con los consejeros, consejeras y representantes que asistan**", y cuarto, en la porción normativa que dice: "**Cuando no exista pronunciamiento se contará como un voto en contra**"; 110, fracciones I, II y III, en las porciones normativas que dicen: "**por mayoría simple**"; 147, párrafos segundo, en la porción normativa que dice: "**con las consejeros (sic) y los consejeros que asistan, entre los que deberá estar la presidenta o el presidente**", y cuarto, en la porción normativa que dice: "**y en caso de empate, será de calidad el de presidenta o presidente**", y 155, párrafos segundo, en la porción normativa que dice: "**con las consejeras y los consejeros que asistan, entre los que deberán estar la presidenta o el presidente**", y cuarto, en la porción normativa que dice: "**y, en caso de empate, será de calidad el de la presidenta o el presidente**". El texto completo de estas normas es el siguiente (se **resalta en negritas** lo cuestionado):



(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"Artículo 93. El IETAM es un organismo público, autónomo, independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño que tiene a cargo la función estatal de organizar las elecciones en el Estado, con excepción de lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado C de la fracción V, del artículo 41 de la Constitución Federal. Se encuentra dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios y será integrado por ciudadanos, ciudadanas y partidos políticos.

"El consejo general será su máximo órgano de dirección y se integrará por una consejera o consejero presidente y seis consejeras y consejeros electorales con derecho a voz y voto que, electos y electas bajo el principio de paridad; durarán en su encargo por un periodo de 7 años y no podrán reelegirse; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán removerse por el Consejo General del INE, por las causas graves que establezca la ley general.

"Las decisiones del consejo general se tomarán por mayoría de votos de las consejeras y consejeros **presentes**, salvo que la ley prevea una mayoría calificada."

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"Artículo 109. Para que el consejo general pueda sesionar es necesario que estén presentes al menos, **4** consejeros y consejeras. En el supuesto de que la consejera o consejero presidente no asista o se ausente en forma definitiva de la sesión, el consejo general designará a uno de los consejeros o consejeras electorales presentes para que presida la sesión por mayoría de los presentes.

"La Secretaría del Consejo General estará a cargo de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva del IETAM. En caso de ausencia de la persona titular de la Secretaría a la sesión, sus funciones serán realizadas por alguno de los integrantes del Servicio Profesional Electoral que al efecto designe el consejo general para esa sesión.

"En caso de que no se reúna la mayoría a la que se refiere el párrafo primero del presente artículo, la sesión tendrá lugar dentro de las 24 horas siguientes, **con los consejeros, consejeras y representantes que asistan.**



"Los acuerdos y resoluciones se tomarán por mayoría de los integrantes del consejo general, con excepción de los que requieran mayoría calificada. Los consejeros y consejeras podrán votar a favor o en contra del proyecto de acuerdo o resolución pudiendo emitir votos particulares o concurrentes pero, en ningún caso, podrán abstenerse, salvo en caso de acreditar excusa o impedimento legal, en términos del artículo 113 de la ley general. **Cuando no exista pronunciamiento se contará como un voto en contra.**"

"**Artículo 110.** El consejo general tiene las siguientes atribuciones:

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"I. Designar, a propuesta de la consejera o consejero presidente, **por mayoría simple**, a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"II. Designar, a propuesta de la consejera o consejero presidente, **por mayoría simple**, a las personas titulares de las direcciones ejecutivas y de administración;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"III. Designar, a propuesta de la consejera o consejero presidente, **por mayoría simple**, a la persona titular de la Unidad de Fiscalización."

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"**Artículo 147.** Los Consejos Distritales iniciarán sus sesiones en la primera semana del mes de febrero del año de la elección, siendo necesario para ello que estén presentes más de la mitad de las consejeras y los consejeros distritales, entre los que deberá estar la presidenta o presidente. A partir de la primera sesión y hasta la conclusión del proceso, sesionarán por lo menos una vez al mes. Su función concluye al término del proceso electoral, salvo que haya impugnaciones pendientes de resolver por parte de los Tribunales Electorales.

"En caso de que no se reúna la mayoría de las consejeras y los consejeros electorales, la sesión de instalación tendrá lugar dentro de las 24 horas siguientes **con las consejeros (sic) y los consejeros que asistan, entre los que deberá estar la presidenta o el presidente**, levantándose el acta correspondiente e informando de ello al consejo general.



"En ambos casos, las convocatorias firmadas por la secretaria o el secretario del consejo, deberán ser notificadas en el domicilio particular de sus integrantes, señalando el día y la hora para su realización; con excepción de las personas representantes de los partidos políticos y de las candidaturas independientes, a quienes se les notificará la convocatoria en el domicilio de su partido o en el oficial, el que para esos efectos deberá comunicarse oportunamente al consejo. Las notificaciones referidas, y las demás a que haya lugar, también podrán realizarse en las instalaciones del Consejo Distrital.

"Tomarán sus resoluciones por mayoría de votos, **y en caso de empate, será de calidad el de la presidenta o presidente.**

"Para las sesiones ordinarias y extraordinarias se utilizará el mismo procedimiento establecido en este artículo."

(Reformado primer párrafo, P.O. 13 de junio de 2020)

"Artículo 155. Los Consejos Municipales iniciarán sus sesiones en la primer semana del mes de febrero del año de la elección, siendo necesario para ello que estén presentes más de la mitad de las consejeras y los consejeros municipales, entre los que deberá estar la presidenta o el presidente. A partir de la primera sesión y hasta la conclusión del proceso, sesionarán por lo menos una vez al mes. Su función concluye al término del proceso electoral, salvo que haya impugnaciones pendientes de resolver por parte de los Tribunales Electorales.

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"En caso de que no se reúna la mayoría de las consejeras y los consejeros, la sesión de instalación tendrá lugar dentro de las 24 horas siguientes **con las consejeras y los consejeros que asistan, entre los que deberán estar la presidenta o el presidente,** levantándose el acta correspondiente e informando de ello al consejo general.

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"En ambos casos, las convocatorias firmadas por la secretaria o el secretario del consejo, deberán ser notificadas en el domicilio particular de sus integrantes, señalando el día y la hora para su realización; con excepción de las personas representantes de los partidos políticos y de las candidaturas independientes, a quienes se les notificará la convocatoria en el domicilio de su partido



o en el oficial, el que para esos efectos, deberá comunicarse oportunamente al consejo. Las notificaciones referidas, y las demás a que haya lugar, también podrán realizarse en las instalaciones del Consejo Municipal.

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"Tomarán sus resoluciones por mayoría de votos **y, en caso de empate, será de calidad el de la presidenta o el presidente.**

"Para las sesiones ordinarias y extraordinarias se utilizará el mismo procedimiento establecido en este artículo."

211. Esta Suprema Corte llega a **conclusiones divergentes** dependiendo del contenido normativo impugnado. Como se observa de su transcripción, los preceptos reclamados abordan aspectos diferenciados:

a) Los artículos 93 y 109 se encuentran insertos en el libro cuarto, título segundo ("Instituto Electoral de Tamaulipas") de la legislación y regulan la integración, funcionamiento de las sesiones y ciertas facultades del Consejo General del Instituto Electoral Local;

b) El artículo 110, fracciones I, II y III, que se encuentra inserto en el mismo libro y título, prevé que el Consejo General del Instituto Electoral Local será el encargado de designar, por mayoría simple de votos, a las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva, de las direcciones ejecutivas y de administración y de la Unidad de Fiscalización; y

c) Los artículos 147 y 155 se encuentran insertos en el libro cuarto, título tercero ("Consejos Distritales y Municipales") de la legislación y regulan el funcionamiento de las sesiones y ciertas facultades, respectivamente, de los Consejos Distritales y Municipales del referido Instituto Electoral Local; y

212. Sobre estos contenidos, en principio, debe destacarse que la Constitución Federal (artículo 116, fracción IV) y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículos 98 a 104) establecen la existencia de los organismos públicos electorales estatales, la integración de su órgano de dirección superior, los requisitos de elegibilidad de sus consejeros o consejeras y su procedimiento de designación y remoción, así como sus atribuciones generales



y principios fundamentales de funcionamiento. Normas que necesariamente deben ser cumplimentadas por las entidades federativas.

213. A saber, los organismos públicos electorales locales deben gozar de autonomía e independencia, deben regirse por los principios de principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad y deben contar con un órgano de dirección superior integrado por un consejero una consejera o un consejero presidente y seis consejeras y consejeros electorales (con derecho a voz y voto), la secretaria o el secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal (quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz). Asimismo, sus consejeros o consejeras se designan por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y estos consejeros o consejeras, como parte del órgano superior, tienen asignadas ciertas facultades como llevar a cabo las actividades necesarias para la preparación de la jornada electoral, efectuar el escrutinio y cómputo total de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad federativa que corresponda, etcétera.

214. **No obstante lo anterior**, como se desprende del texto de las referidas normas constitucionales y generales, **en éstas no se agota** toda la regulación del funcionamiento de estos organismos públicos electorales, su integración o desempeño de atribuciones. Por ejemplo, no se regula la forma de ejecutar sus sesiones, las tipología de votaciones, los órganos necesarios para su funcionamiento, entre otros tantos aspectos. Existe pues un ámbito de libertad configurativa de las entidades federativas para regular los organismos electorales locales y sus funciones que, como cualquier otra norma de naturaleza electoral, sus limitantes se relacionan más bien con el respeto a los principios aplicables en la materia y la salvaguarda de los derechos humanos.

215. Partiendo de esta premisa, para facilitar la exposición, pasamos a analizar de manera segmentada las normas reclamadas.

Análisis de las porciones reclamadas de los artículos 93 y 109 que regulan al Consejo General del Instituto Electoral Local

216. En principio, es posible advertir que lo previsto en las porciones normativas reclamadas de los artículos recién referidos no es un ámbito normativo de regulación exclusivo de la Federación ni tampoco se encuentra condiciona-



do materialmente por la reglamentación constitucional y general; por ende, es un producto de la libertad configurativa del legislador estatal para regular su proceso electoral y los órganos que participan en el mismo.

217. En segundo lugar, analizadas en sus propios términos, se estima que estas porciones normativas reclamadas **superan un examen ordinario** de constitucionalidad en relación con los principios de certeza, seguridad y legalidad. A diferencia de la postura del partido político, no existe una violación a estos principios ni concurre una antinomia o incongruencia entre lo previsto en los **artículos 93, párrafo tercero, y 109, párrafos primero y tercero**, reclamados.

218. El Estado de Tamaulipas, haciendo uso de su libertad configurativa, puede válidamente prever que las sesiones del Consejo General del Instituto Electoral Local se puedan llevar a cabo con 4 de sus 7 integrantes, en un primer momento, y si tal quórum no se encuentra satisfecho, de manera excepcional, con los consejeros o consejeras que asistan. El artículo 99 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales sólo dicta la integración total del órgano de dirección superior, pero nada dice sobre el quórum necesario de asistencia.⁷⁶

⁷⁶ Aunque estas normas no son parámetro, debe resaltarse que esta misma regulación para el funcionamiento de las sesiones se encuentra prevista para el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en la referida ley general:

"Artículo 41.

"1. Para que el consejo general pueda sesionar es necesario que esté presente la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el consejero presidente, quien será suplido en sus ausencias momentáneas por el consejero que él mismo designe. En el supuesto de que el consejero presidente no asista o se ausente en forma definitiva de la sesión, el consejo general designará a uno de los consejeros electorales presentes para que presida.

"2. El secretario Ejecutivo del instituto asistirá a las sesiones con voz, pero sin voto. La Secretaría Ejecutiva del consejo general estará a cargo del secretario Ejecutivo del instituto. En caso de ausencia del secretario ejecutivo a la sesión, sus funciones serán realizadas por alguno de los integrantes de la Junta General Ejecutiva que al efecto designe el consejo general para esa sesión.

"3. En caso de que **no se reúna la mayoría** a la que se refiere el párrafo 1 de este artículo, la sesión tendrá lugar dentro de las **veinticuatro horas** siguientes, con los **consejeros y representantes que asistan**.

"4. Las **resoluciones** se tomarán por **mayoría de votos**, salvo las que conforme a esta ley requieran de una mayoría calificada.

"5. En el caso de ausencia definitiva del consejero presidente del consejo general, los consejeros electorales nombrarán, de entre ellos mismos, a quien deba sustituirlo provisionalmente, comunicando de inmediato lo anterior a la Cámara de Diputados a fin de que se designe su sustituto en los términos señalados en la Constitución."



219. Por ello, dadas las particularidades del régimen electoral y de los procesos electorales, se entiende que la ley local implementa una *preferencia* excepcional en la toma de decisiones y en la continuación del proceso, más que una prevalencia imperante de que las sesiones del Consejo General del Instituto Electoral Local y todas sus decisiones tengan que verse acompañadas siempre y en todo momento de determinado quórum de asistencia. Finalidad que no afecta los referidos principios en materia electoral. Por el contrario, es una finalidad que se considera legítima y razonable en atención, se insiste, a los plazos y actuaciones perentorias que acontecen en un proceso electoral y a la excepcionalidad de su actualización.

220. Por la propia naturaleza de su función y obligaciones asignadas, los consejeros o consejeras tienen la obligación de asistir a las sesiones y su ausencia se reputa normativamente como excepcional. Por eso, el artículo 109 sólo se entienden bajo ese régimen excepcional de asistencia; precisamente, porque lo que se busca es la asistencia de la unanimidad o el mayor número posible de consejeros o consejeras. La norma exige un plazo de veinticuatro horas para que se pueda llevar a cabo la sesión tras su convocatoria en la que no asistieron la mayoría de sus integrantes. Esta regla evidencia la priorización del legislador secundario de un quórum más robusto y sólo deja como opción secundaria un quórum no mayoritario.

221. Adicionalmente, nada dice la norma que en esa segunda sesión tengan que forzosamente ejercerse facultades que impliquen una toma de votación. Puede sesionarse para meros efectos de análisis y discusión. Será contingente pues que en esas sesiones se tomen decisiones, mediante votación, que incidan en el proceso electoral; mismas que pueden ser objeto de revisión a través de los medios de impugnación.

222. Por su parte, siguiendo la misma lógica argumentativa, guarda razonabilidad y congruencia que las decisiones del consejo general del órgano electoral local puedan ser tomadas como una mera mayoría de los presentes, tal como se señala en el artículo **tercer párrafo del artículo 93**. Si se exigiera, por regla general, una determinada cantidad de votos en todos los asuntos o decisiones, tal disposición sería incongruente con la posibilidad de llevar a cabo sesiones con 4 consejeros o consejeras o, excepcionalmente, con los que asistan



(que consideramos adecuada) y, en su caso, podría configurarse como un impedimento, de propio origen normativo, para la correcta consecución del proceso electoral; que, se insiste, por sus propias características tiene plazos fatales.

223. Con esto, no se quiere decir que, entonces, lo que importa siempre es la continuación del proceso y sea irrelevante la legalidad de las decisiones del organismo público electoral local. Es cierto que el objetivo de la legislación general es que las decisiones de los organismos públicos electorales sean colegiadas (pues tal característica robustece la legitimidad de la propia decisión); por ello, se exige que el órgano de dirección superior se integre por cierta cantidad de consejeros o consejeras. Sin embargo, de esa pretensión de colegiación no se deriva forzosamente que las decisiones deban ser apoyadas, **en todos los casos**, por cierta cantidad de integrantes del órgano de dirección superior; pues de lo contrario, así lo hubiera indicado la legislación general requiriendo quórum determinados de asistencia o reglas específicas de mayorías de votación para todos los casos.

224. Se considera, más bien, que esta ausencia de clarificación normativa en la legislación general tiene una razón de ser: otorgar flexibilidad en la actuación de los organismos públicos electorales ante las particularidades que puede presentar cada organismo, cada proceso y cada entidad federativa. Con la única limitante, lógicamente, que la decisión del Instituto Electoral Local no sea unipersonal y sea mayoritaria, pues, se reitera, por eso se configuró al órgano de dirección como una entidad colegiada. Siendo que en el caso se cumple con tal finalidad, pues las normas reclamadas hablan de asistencia de consejeros y consejeras (en plural); lo que lleva a que la **mayoría** de votos de los presentes sea necesariamente colegiada.

225. Regla de votación que, además, no puede interpretarse de manera aislada. El propio tercer párrafo del artículo 93 y el párrafo cuarto del artículo 109 dicen que las votaciones serán mayoritarias, salvo cuando se requiera una votación calificada. Con esta disposición el legislador complementa el sistema. Por un lado, una regla general que permite una eficiencia en la labor del Instituto Electoral y, por otro lado, el cumplimiento irrestricto de cierta votación calificada cuando las respectivas decisiones sean de importancia para el instituto o el proceso que requieren que la misma derive de una decisión colegiada más robusta.



226. Asimismo, este Tribunal Pleno estima que no se genera un problema de legalidad o de incertidumbre jurídica al señalarse en el **cuarto párrafo del artículo 109** que cuando no exista un pronunciamiento por parte de los consejeros y consejeras, su voto se tomará como en contra del proyecto de acuerdo o resolución respectivo. Es cierto que, conforme a ese propio párrafo, es una obligación de los integrantes votar a favor o en contra de los acuerdos o resoluciones que se tomen en una sesión del consejo general del instituto; es decir, no pueden abstenerse salvo estar bajo una excusa o impedimento legal.

227. Empero, como toda obligación, la misma puede ser incumplida. Por ello, la porción normativa reclamada, más que generar un problema de seguridad jurídica, implementa una regla que **permite dar operatividad** a las decisiones del órgano y **tener certeza** sobre cómo debe contabilizarse la falta de pronunciamiento de un consejero o consejera cuando se niegue a votar y no se encuentre excusado o impedido. Situación distinta son las posibles consecuencias que puedan darse al incumplimiento de esa obligación legal.

Análisis de las porciones reclamadas de los artículos 147 y 155 que regulan a los Consejos Distritales y Municipales

228. Por lo que hace a estas porciones normativas, existe libertad configurativa para que las entidades federativas regulen el quórum de asistencia y las reglas de votación de los Consejos Distritales y Municipales del Instituto Electoral Local y son replicables los argumentos recién expuestos para justificar la viabilidad de llevar a cabo sesiones sin la presencia de más de la mitad de los respectivos consejeros o consejeras y con una votación simplemente mayoritaria.

229. Sin que sea relevante para el reconocimiento de regularidad constitucional las diferencias implementadas frente al funcionamiento de las sesiones del consejo general; por ejemplo, que en estos consejos tenga que estar forzosamente presente el presidente o presidenta para que pueda llevarse a cabo la sesión. Ello es así, pues no necesariamente debe de concurrir una regulación idéntica entre el consejo general y los Consejos Distritales y Municipales, pues se trata de órganos diferenciados con facultades totalmente diferenciadas; además, la presencia en las sesiones del presidente o presidenta de estos Consejos Distritales y Municipales obedece a la razonabilidad de las propias facultades



que se le asignan, su designación expresa por parte del Consejo General del Instituto Local y su imposibilidad de sustitución (conforme a los artículos 146, 149, 154 y 156 de la ley electoral local).

230. Adicionalmente, el otorgarle un voto de calidad al presidente o presidenta de los Consejos Distritales y Municipales cae nuevamente en la libertad configurativa del legislador y, en sus propios términos, se considera una medida razonable.⁷⁷

231. La figura del voto de calidad es un mecanismo idóneo y necesario para cumplir su objeto, ya que permite hacer viable la toma de decisiones en el órgano colegiado, sin detrimento de los principios rectores de la materia; incluso, si se toma en cuenta lo perentorio de los plazos y términos con que se cuenta para hacer efectivo el principio de definitividad de las diferentes etapas del proceso electoral.

232. Tal como lo razona la Sala Superior en su opinión, el voto de calidad constituye una atribución especial y extraordinaria que dota de un poder particular a un determinado integrante de un cuerpo colegiado respecto de sus pares, dado que en el supuesto de que se presente una decisión dividida, el voto de la funcionaria o funcionario así investido se considera como especial y preponderante de modo que decide la regla que debe prevalecer. Así, es una atribución congruente con la dinámica de decisión de los órganos electorales, en virtud de que reconoce una potestad de actuar definida porque sólo ese funcionario la posee; es extraordinaria porque sólo se puede usar en el caso de empates, y dota de un poder especial debido a que el voto así emitido cuenta de forma distinta al de los restantes.

233. Aspectos que no rompen la premisa colegiada de las decisiones del Instituto Electoral y permiten continuar con el proceso electoral; decisión que además, se encuentra sujeta a revisión a través de los distintos medios de impugnación en materia electoral.

⁷⁷ Por analogía, es replicable lo fallado en la **acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009**, en las que se declaró la validez del artículo 103 del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, en el que se preveía el voto de calidad del presidente del Consejo General del Instituto Electoral local o quien lo supla.



Análisis de las porciones reclamadas de las fracciones I, II y III del artículo 110 que regula la designación de ciertos cargos

234. Finalmente, por lo que hace a la impugnación de las **fracciones I, II y III del artículo 110**, en las porciones normativas que dicen "*por mayoría simple*", el proyecto presentado ante el Tribunal Pleno consideraba que se actualizaba una razón de inconstitucionalidad al violarse los principios de legalidad y seguridad jurídica. Para justificar esa postura, se argumentó lo siguiente:

- La atribución al Consejo General del Instituto Electoral Local para designar a las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva, de las direcciones ejecutivas y de administración y de la Unidad de Fiscalización, **no es un ámbito regulativo exclusivo** del orden constitucional y de la legislación general.

- En los artículos 41, base V, apartado D, y sexto transitorio (del decreto de diez de febrero de dos mil catorce) de la Constitución Federal se establece que es facultad exclusiva del Instituto Nacional Electoral, conforme a la Constitución y a la ley general, la regulación del Sistema Nacional Electoral Nacional que: "*comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral*". Empero, la cuestión es que estos cargos (Secretaría Ejecutiva, titular de la Unidad de Fiscalización y directores o directoras ejecutivas), justamente se **excluyen** de este servicio nacional al ser los titulares de esa Secretaría Ejecutiva y de esas direcciones ejecutivas.

- **No obstante lo anterior**, la libertad de legislar en cierto ámbito regulativo no basta para reconocer la regularidad constitucional de una norma, pues deben respetarse otros principios. Justamente, para el proyecto, se estaba frente a un **problema de transgresión a los principios de legalidad y seguridad jurídica**: si bien el Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas es el órgano idóneo para realizar las referidas designaciones, se consideraba que la votación asignada para ejercer dichas atribuciones **no era acorde al resto de la legislación** electoral tamaulipeca.



- Primero, las porciones normativas reclamadas, en relación con el resto de la ley, no daban claridad sobre el alcance del concepto "mayoría simple". Sólo en estas fracciones se utilizaba dicho término; por lo que no quedaba claro si el legislador tamaulipeco se refiere a la mayoría simple de los consejeros o consejeras del instituto (como una especie de mayoría calificada –4 de 7–) o a la mayoría de los consejeros o consejeras presentes en una sesión. Lo cual, para el proyecto, no podía dejarse de lado, pues al poderse dar sesiones con menos de la mayoría de integrantes del consejo general, cabría la designación de estos titulares con una votación no mayoritaria de la totalidad del órgano.

- Segundo, al no quedar claro si se refiere a una votación simple de los consejeros o consejeras presentes en la respectiva sesión o una votación simple mayoritaria de los integrantes, se decía que la legislación ocasionaba que la remoción de estos funcionarios pudiera darse por una votación inferior a la votación que se obtuvo para su designación; demeritando la autonomía de tales órganos. Ello, ante los diferentes quórum de asistencia que pueden darse en las sesiones del consejo y al no quedar claro si éste es un supuesto de votación en el que se requiere una especie de mayoría calificada.

- Asimismo, se afirmaba que el legislador no fue cuidadoso en respetar una lógica interna en su legislación, dando pie a diferencias sin justificación. A saber, si se dispuso que la regla general para las decisiones en el consejo general era la votación por mera mayoría de votos de los consejeros o consejeras presentes y la *excepción* era una mayoría calificada, para el proyecto, no guarda congruencia interna que la designación de las personas titulares de estos órganos directivos formen parte entonces de los supuestos de votación de la regla general o, incluso, de una mera mayoría.

235. Sometida a votación esta postura de inconstitucionalidad se alcanzó una mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Votaron en contra la Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán.

236. En consecuencia, se determinó **desestimar** la acción en este punto al no alcanzarse la mayoría calificada de ocho votos en términos de lo dispuesto



en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal y 72 de la ley reglamentaria de la materia.

237. Por todo lo anterior, por un lado, se **reconoce la validez** de las porciones normativas reclamadas de los artículos 93, párrafo tercero; 109, párrafos primero, tercero y cuarto; 147, párrafos segundo y cuarto, y 155, párrafos segundo y cuarto, de la ley electoral local. Por otro lado, al no alcanzarse la votación calificada, se **desestima** la acción respecto a la impugnación de las porciones normativas que dicen: "*por mayoría simple*", de las fracciones I, II y III del artículo 110 de la ley electoral local.

XVIII. Tema 11: Regulación relativa a los Consejos Municipales

238. El PT y Morena, en sus conceptos de invalidez octavo y noveno y cuarto, respectivamente, alegan en conjunto que son inconstitucionales los artículos 110, fracción LXXII, en las porciones normativas que dicen: "**en su caso**" y "**atendiendo al tipo de elección de que se trate**"; 148, fracción IV, en su porción normativa que dice: "**o en su caso, a la presidencia de la mesa directiva de casilla según determine el consejo general**"; 149, fracción III, en su porción normativa que dice: "**o; en su caso, a las presidencias de las mesas directivas de casillas, según determine el consejo general**"; 152, último párrafo; 261, párrafo segundo, en la porción normativa que dice: "**distrital o**", así como la norma derogatoria de su fracción III, y 262, párrafos primero y último, ambas en las porciones normativas que dicen: "**distritales o**".

239. El texto de estas normas reclamadas es el que sigue (se transcribe en su totalidad y se **resalta en negritas** lo cuestionado):

"**Artículo 110.** El consejo general tiene las siguientes atribuciones.

"(Adicionada, P.O. 13 de junio de 2020)

"...

"**LXXII.** Acordar **en su caso**, los órganos desconcentrados encargados de la distribución de la documentación, formas aprobadas y útiles necesarios para las mesas directivas de casillas, **atendiendo al tipo de elección de que se trate.**"



"Artículo 148. Los Consejos Distritales tienen, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

"I. Vigilar la observancia de esta ley y demás disposiciones relativas;

"II. Cumplir y hacer cumplir los acuerdos y disposiciones del consejo general;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"III. Registrar las fórmulas de candidaturas a diputaciones que serán electas por el principio de mayoría relativa;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"IV. Ordenar la entrega de la documentación electoral, formas aprobadas y útiles necesarios para las mesas directivas de casillas a los Consejos Municipales, **o en su caso, a la presidencia de la mesa directiva de casilla según determine el consejo general;**

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"V. Registrar los nombramientos de las personas representantes generales, en un plazo de 72 horas, a partir de su presentación y, en todo caso, 10 días antes del señalado para las elecciones en los términos de esta ley;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"VI. Realizar el cómputo distrital final de la votación para diputaciones electas según el principio de mayoría relativa;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"VII. Realizar el cómputo distrital de la elección de la gubernatura y de diputaciones según el principio de representación proporcional y remitir al consejo general los expedientes de estos cómputos;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"VIII. Declarar la validez de la elección de diputaciones electas según el principio de mayoría relativa, y expedir la constancia de mayoría a la fórmula ganadora;



(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"IX. Por conducto del secretario o secretaria, recibir, tramitar y remitir a la instancia correspondiente, los medios de impugnación presentados en contra de sus actos;

"X. Recibir la solicitud y resolver sobre el registro de los observadores electorales, de conformidad con el marco jurídico aplicable;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"XI. Designar, a propuesta del consejero presidente o presidenta, un coordinador o coordinadora encargado de la organización y la capacitación electoral en cada distrito, dependiente de las Direcciones Ejecutivas de Organización y Logística Electoral y de Educación Cívica, Difusión y Capacitación. Las personas coordinadoras actuarán exclusivamente durante el proceso electoral;

(Adicionada, P.O. 13 de junio de 2020)

"XII. Ejecutar los programas de capacitación electoral, educación cívica, paridad de género y cultura de respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral; y

"XIII. Las demás que esta ley les confiere."

(Reformado primer párrafo, P.O. 13 de junio de 2020)

"Artículo 149. Corresponde al presidente o presidenta del Consejo Distrital:

"I. convocar y conducir las sesiones del consejo;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"II. Recibir las solicitudes de registro de candidaturas de diputaciones según el principio de mayoría relativa;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"III. Entregar a los Consejos Municipales, la documentación electoral, formas aprobadas y útiles necesarios para las mesas directivas de casillas **o: en su**



caso, a las presidencias de las mesas directivas de casilla, según lo determine el consejo general;

"IV. Remitir al consejo general, dentro de las 48 horas siguientes, copia de las actas levantadas durante las sesiones ordinarias y extraordinarias;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"V. Remitir al consejo general, copia certificada de las actas de cómputos distritales de las elecciones de gubernatura y diputaciones por ambos principios;

"VI. Expedir las constancias que se le soliciten por escrito;

"VII. (Derogada, P.O. 13 de junio de 2020)

(Adicionada, P.O. 13 de junio de 2020)

"VIII. Administrar, comprobar y justificar, de conformidad con la Ley del Gasto Público, los recursos financieros y materiales que le sean asignados para la operación del consejo; y

"IX. Las demás que le confiera esta ley."

"Artículo 152. El Consejo Municipal se integrará de la siguiente forma:

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"I. Cinco consejeros y consejeras municipales electorales, con derecho a voz y voto, que serán nombrados por el consejo general, a propuesta de los consejeros electorales del mismo, mediante convocatoria pública y a través del procedimiento que el consejo general determine. En su conformación deberá garantizarse el principio de paridad de género;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"II. Un secretario o secretaria, sólo con derecho a voz; y

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"III. Una persona representante por cada uno de los partidos políticos o candidaturas independientes, sólo con derecho a voz.



(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"Por cada consejero o consejera electoral, persona representante de partido político o candidatura independiente habrá un suplente.

(Adicionado, P.O. 13 de junio de 2020)

"Los Consejos Municipales se integrarán e instalarán para los procesos electorales en los que se elija Ayuntamientos."

"Artículo 261. En términos de lo que establece el inciso f) del párrafo 1 del artículo 104 de la ley general, en este capítulo se regula la entrega y recepción de la documentación y material electoral para la jornada electoral.

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"Las boletas y el material electoral deberán obrar en poder del Consejo **Distrital o Municipal** a más tardar 15 días antes de la elección correspondiente.

"Para su control se tomarán las medidas siguientes:

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"I. Los consejos correspondientes del IETAM deberán designar, con la oportunidad debida, el lugar que ocupará la bodega electoral para el resguardo de la documentación electoral de las elecciones, conforme a los lineamientos y normatividad aplicable;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"II. El personal autorizado del consejo general entregará las boletas en el día, lugar y hora preestablecidos a las presidentas o los presidentes de los Consejos Distritales o Municipales, quienes estarán acompañados de los demás integrantes de su respectivo Consejo;

"III. (Derogada, P.O. 13 de junio de 2020)"

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"Las secretarías o los secretarios de los Consejos Distritales y Municipales, levantarán acta pormenorizada de la entrega y recepción de las boletas, asen-



tando en ella los datos relativos al número de las boletas, las características del embalaje que las contiene y los nombres y cargos de los funcionarios presentes.

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"A continuación los miembros presentes de los Consejos Distritales y Municipales, acompañarán a la presidenta o al presidente para depositar la documentación recibida en el lugar previamente asignado dentro de su local, debiendo asegurar su integridad mediante fajillas selladas y firmadas por los concurrentes. Estos pormenores se asentarán en el acta respectiva.

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"El mismo día o a más tardar el siguiente, la presidenta o el presidente, la secretaria o el secretario y las consejeras y los consejeros electorales del Consejo Distrital o Municipal procederán a verificar el número de boletas recibidas, sellarlas al dorso y agruparlas, en razón del número de electores que corresponda a cada una de las casillas a instalar, incluyendo los de las casillas especiales, conforme a los lineamientos y normatividad aplicable. La secretaria o el secretario registrará los datos de esta distribución.

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"Estas operaciones se realizarán con la presencia de las personas representantes de los partidos políticos y de las candidaturas independientes que decidan asistir."

(Reformado primer párrafo, P.O. 13 de junio de 2020)

"**Artículo 262.** Los Consejos Distritales o Municipales entregarán a las presidentas y los presidentes de las mesas directivas de casillas, dentro de los cinco días previos al anterior del de la jornada electoral, contra recibo detallado, lo siguiente:

"I. La lista nominal de electores con fotografía de la sección;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"II. La relación de las personas representantes de partido, coalición o candidatura independiente registrados ante la mesa directiva de casilla;



(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"III. La relación de las personas representantes generales acreditados por cada partido político, coalición o candidatura independiente;

"IV. Las boletas para cada elección, en número igual al de electores que figuren en la lista nominal para cada casilla de la sección;

"V. Las urnas para recibir la votación, una por cada elección de que se trate;

"VI. El líquido indeleble;

"VII. La documentación, formas aprobadas, útiles de escritorio y demás elementos necesarios;

(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"VIII. Los instructivos que indiquen las atribuciones y responsabilidades de las personas funcionarias de la casilla; y

"IX. Los cancelos o elementos modulares que garanticen que el elector pueda emitir su voto en secreto.

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"A las presidentas y presidentes de las mesas directivas de casillas especiales les será entregada la documentación y materiales a que se refiere el párrafo anterior, con excepción de la lista nominal de electores con fotografía, en lugar de la cual recibirán los medios informáticos necesarios para verificar que los electores que acudan a votar se encuentren inscritos en la lista nominal de electores que corresponde al domicilio consignado en su credencial para votar.

(Reformado, P.O. 13 de junio de 2020)

"La entrega y recepción del material a que se refiere este artículo se hará con la participación de las personas integrantes de los Consejos **Distritales o Municipales** que decidan asistir."



240. Para los partidos políticos, estas porciones normativas contravienen los principios de certeza, legalidad, máxima publicidad y objetividad electorales, así como la garantía de seguridad jurídica; transgrediéndose los artículos 14, párrafo segundo; 16, primer párrafo; 41, base V, apartado C, puntos 3, 5 y 10; 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Federal. **Su punto de inconformidad** consiste en que, prever el funcionamiento de los Consejos Municipales únicamente cuando concorra una elección de Ayuntamientos, ocasiona un incorrecto desempeño del proceso electoral; en particular, por la dificultad en la entrega de la paquetería electoral a las mesas directivas, por la dificultad en la revisión de la elección por parte de los representantes de los partidos y por una omisión de garantizar o dificultar la cadena de custodia en la entrega de la documentación electoral.

241. Este Tribunal Pleno considera estos razonamientos como **infundados**. Atendiendo a una interpretación sistemática de la ley electoral local, se entiende que el Instituto Electoral Estatal se encuentra conformado por distintos órganos, que tienen a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en las elecciones de gubernatura, diputaciones y Ayuntamientos. El artículo 91⁷⁸ dice que estos órganos son: el Consejo General, los Consejos Distritales, los Consejos Municipales, y las mesas directivas de casilla. Siendo que, en relación con los Consejos Distritales y Municipales, es la propia ley electoral local la que configura su integración, su funcionamiento y sus facultades; particularizándose que son órganos que funcionan sólo en el proceso electoral y que su función concluye al finalizar el mismo (artículos 143, 147, primer párrafo, 151 y 155, primer párrafo).

⁷⁸ **Artículo 91.** Los organismos electorales que tienen a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, en las elecciones de gubernatura, diputaciones y Ayuntamientos, en términos de la Constitución Federal, la Constitución del Estado, la ley general y la presente ley, son los siguientes:

"I. El Consejo General y Órganos del IETAM;

"II. Los Consejos Distritales;

"III. Los Consejos Municipales; y

"IV. Las mesas directivas de casilla.

"Todas las actividades de los organismos electorales se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad, y se realizarán con perspectiva de género."



242. Bajo ese tenor, en principio, se estima que **no existe** en la Constitución General o en la legislación general aplicable una exigencia en torno a la existencia permanente de dichos Consejos Distritales o Municipales en las entidades federativas y, lógicamente, ni una previsión específica sobre la tipología de facultades que deben asignárseles.⁷⁹ En este aspecto existe pues un ámbito de libertad configurativa para las entidades federativas.⁸⁰ Cuando la legislación general reglamenta a los Consejos Distritales, se refiere a los Consejos Distritales pero del Instituto Nacional Electoral.

243. Resultando imprescindible resaltar que, cuando las porciones normativas reclamadas apuntan a las mesas directivas de casillas, no regulan un ámbito normativo privativo del orden constitucional y de la legislación general. Lo que es de competencia del Instituto Nacional Electoral es la ubicación, inte-

⁷⁹ En el **inciso o) del numeral 1 del artículo 104** de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se dice que los organismos públicos electorales locales tienen la facultad para "Supervisar las actividades que realicen los órganos distritales locales y municipales en la entidad correspondiente, durante el proceso electoral". Nada más se dice sobre estos consejos. Por ende, no es posible desprender de la legislación general una orden de que tengan que existir necesariamente ambos consejos en todas las elecciones ni qué facultades deben asignárseles. Lo único que hace la legislación es reglamentar que, en caso de su existencia y regulación, serán los organismos públicos electorales los encargados de supervisar sus actividades.

⁸⁰ Por ejemplo, en la **acción de inconstitucionalidad 53/2017 y sus acumuladas**, este Tribunal Pleno declaró la **validez** de normas locales que regulaban la forma de entregar el material y documentación electoral a los presidentes de casilla por parte de los consejeros electorales de los comités municipales; partiendo de una premisa de libertad configurativa y determinando que, en ese caso, no se generaba un problema de certeza o seguridad electoral (tema 5 de la ejecutoria).

Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 40/2017 y sus acumuladas**, en el apartado donde se analizaba la regularidad de una norma que establecía la creación de comisiones ejecutivas del Consejo Estatal Electoral con atribuciones de carácter operativo (tema 4), se señaló que: "*de la lectura a la Constitución Federal y a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que constituyen el sistema electoral que rige a nivel federal y local, no se advierte la existencia de disposiciones que ordenen la forma en la que los organismos públicos locales deben desarrollar sus atribuciones, es decir, ese marco constitucional y legal fija la naturaleza de dichos organismos y los principios que rigen su función y, en cuanto a su integración sólo en el artículo 99 de la ley general se especifica que contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto, por el secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal quienes concurrirán a las sesiones con sólo derecho a voz. Esto significa que cada entidad federativa, al emitir su legislación electoral, goza de libertad de configuración legislativa para decidir la forma en la que cada instituto electoral local debe estar organizado administrativamente, ...*"



gración, facultades y designación de los funcionarios de las mesas directivas de casillas [artículos 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 4, de la Constitución Federal⁸¹ y 32, numeral 1, inciso a), fracción IV y 81 a 87, entre otros, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales]. Las normas reclamadas solamente refieren a las mesas directivas para indicar que es el órgano encargado de recibir, por parte de los consejos, la documentación electoral correspondiente para la jornada electoral.

244. En segundo lugar, partiendo de esta delimitación, el hecho de que los Consejos Municipales sólo funcionen en elecciones donde se elijan a Ayuntamientos, entra justo dentro de esa libertad configurativa y no transgrede ningún principio en materia electoral. Acogiéndonos a la postura especializada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, desde un plano meramente abstracto, no hay un problema de certeza o legalidad.

245. En congruencia con la Constitución Federal, el artículo 271 de la Ley Electoral de Tamaulipas establece que la instalación, apertura y cierre de casillas, así como la votación en la casilla, el escrutinio y cómputo **y la remisión de los paquetes electorales**, se estará a lo dispuesto en los lineamientos, acuerdos y criterios establecidos por el Instituto Nacional Electoral, así como en lo dispuesto por la ley general y la Ley de Partidos.

246. Así, el Instituto Nacional, con el auxilio y participación de la autoridad electoral local para su ejecución, es el que emite las previsiones necesarias para que, con independencia de la elección local de que se trate, existan las condiciones suficientes para que puedan entregarse los paquetes electorales en el tiempo y forma establecidos en los lineamientos que emita la propia ley general. Presuponer que estos lineamientos serán incumplidos o que habrá un problema de cadena de custodia, por el mero hecho de que no existan esos Consejos Municipales, es una cuestión fáctica que no condiciona la regularidad constitucional de las normas reclamadas.

⁸¹ "Artículo 41. ...

"Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

"a) Para los procesos electorales federales y locales: ...

"4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas."



247. No se pasa por alto que, la consecuencia natural de no concurrir Consejos Municipales, es que para ciertas casillas, el traslado de la paquetería electoral será más largo, pues los Consejos Distritales se ubican en ciertas cabeceras y no en todos los Municipios. Sin embargo, se insiste, esta previsión enteramente fáctica no nos permite apreciar un problema de constitucionalidad ni de cadena de custodia. Los funcionarios encargados de resguardar la documentación y de entregarla tienen la misma obligación de hacerlo, con independencia de la distancia. Y la distancia no es un factor, que necesariamente, haga que peligre la cadena de custodia.

248. Diferente cuestión será si esos problemas ocurren en el mundo fáctico y puedan dar lugar, en la elección que corresponda, a un problema de certeza. Empero, dicho análisis debe hacerse en virtud de cada caso concreto y corresponderá revisarlo a las autoridades electorales respectivas en términos de los medios de impugnación que se promuevan.

249. Misma apreciación tenemos en torno al argumento de verificación. Lógicamente disminuye el número de representantes, porque sólo habrá los representantes de los partidos o candidaturas independientes en los Consejos Distritales. Sin embargo, se insiste, esa situación no implica falta de certeza. Ni esos representantes en los Consejos Municipales pueden revisar todos los actos electorales que se den en esa delimitación municipal. Además, los partidos y candidatos siguen teniendo la potestad de asignar representantes en cada casilla; por lo que es a partir de tales personas que se propicia por la ley electoral una revisión constante y sistemática de lo que ocurre en la jornada electoral y en la cadena de custodia de la paquetería o documentación electoral en cada casilla.

250. Por último, no existe un problema de incongruencia normativa, pues de las normas reclamadas, interpretadas sistemáticamente, se deriva claramente que, cuando concurren elecciones de Ayuntamientos, sí se instalarán los Consejos Municipales; por ello, serán éstos a los que se les entregarán la documentación electoral por parte de los Consejos Distritales y serán ellos los que la entreguen a las presidencias de las mesas directivas. No hay una duplicidad de facultades u órganos que puedan entregar la documentación electoral. Depende de lo que indique el consejo general, bajo la lógica de si se trata



de elecciones de Ayuntamientos y, por ende, si se integran e instalan los Consejos Municipales.

251. Además, la falta de integración de los Consejos Municipales en elecciones donde no se elijan Ayuntamientos, no genera que existan facultades en el proceso electoral que no serán desempeñadas por algún órgano. El artículo 156 de la ley electoral local dispone las facultades de los Consejos Municipales, las cuales se concentran a aspectos relativos a la organización de la elección en los Ayuntamientos o a realizar el cómputo final de la votación de Ayuntamientos. Tales facultades no son necesarias cuando no hay elección de Ayuntamientos o, como lo dice la ley, serán desempeñadas por los Consejos Distritales (capacitación, entrega de documentación electoral a las casillas, etcétera). Por ello, no hay una incongruencia normativa el no integrar forzosamente a los Consejos Municipales.

252. Por todo lo anterior, se reconoce la **validez** de las porciones normativas reclamadas de los artículos 110, fracción LXXII; 148, fracción IV; 149, fracción III; 152, último párrafo; 261, párrafo segundo; 262, párrafos primero y último, así como la derogación de la fracción III del artículo 261, todos de la ley electoral local.

XIX. Tema 12: Creación de oficinas municipales

253. Tanto el PT como Morena, en sus conceptos de invalidez octavo y cuarto, respectivamente, alegan que es inconstitucional el artículo 110, fracción LXXI, de la ley electoral local. El texto de esta norma es el siguiente:

"Artículo 110. El consejo general tiene las siguientes atribuciones.

"(Reformada, P.O. 13 de junio de 2020)

"...

"LXXI. A propuesta de la presidenta o presidente del consejo general, determinar la creación de oficinas municipales cuando se requiera, atendiendo al tipo de elección que se llevará a cabo, mismas que funcionarán un mes antes y un mes después del día de la jornada electoral, los partidos



podrán acreditar un representante para todo tipo de actuaciones ante dichas oficinas municipales."

254. En relación con los argumentos plasmados en el apartado anterior, los partidos políticos refieren que resulta inválido la posibilidad normativa de crear oficinas municipales, precisamente por una afectación a los principios de certeza, legalidad, máxima publicidad y objetividad electorales, así como la garantía de seguridad jurídica. En la ley no se detallan las facultades o integración de estas oficinas municipales. No se informa cuál sería su estructura o base de funcionamiento. Tampoco se establecen criterios acerca de dónde se deberán instalar ni cuándo se requiere su creación.

255. Este Tribunal Pleno considera **fundada** dicha petición de invalidez. Ello, partiendo y aplicando las consideraciones de lo fallado en la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas,⁸² que son de la literalidad siguiente:

"Suplidos en su deficiencia, resultan **fundados** los conceptos de invalidez propuestos en contra de los preceptos anteriores, pues de la revisión integral al Código Electoral para el Estado de Veracruz, se advierte que las atribuciones de los llamados enlaces administrativos no están definidas, con lo que la Legislatura local incumple el deber contenido en el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General de garantizar que las autoridades electorales se rijan, entre otros principios por el de legalidad.

"Como lo ha sostenido reiteradamente este Pleno, dicho principio rector se erige en la garantía formal para que **las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley**, de tal manera que

⁸² Por unanimidad de ocho votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, se aprobó el considerando décimo octavo, en el que se declara la invalidez de los artículos 101, fracción IX, inciso a), y 115, fracción XVIII, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El Ministro Cossío Díaz se ausentó durante esta votación.



no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo. Lo anterior requiere, **como mínimo, que las atribuciones** de los órganos que conforman los organismos públicos locales electorales **estén previstas en la ley** que los regula, siendo necesario además que se articulen en forma clara y precisa.

"En el caso, el código electoral local se limita a establecer que los enlaces administrativos constituyen órganos desconcentrados del Instituto Electoral Veracruzano; que funcionarán únicamente durante los procesos electorales, de plebiscito o refrendo; que serán designados por el secretario Ejecutivo del instituto y que fungirán "entre el órgano central y los demás órganos desconcentrados", sin prever siquiera si se trata de órganos colegiados o unipersonales, el número de enlaces que existirán, ni sus facultades, lo que impide conocer los términos de su participación en los procesos electorales y deja la puerta abierta para que ésta se pueda desplegar en forma totalmente arbitraria."

256. En el asunto que nos ocupa, si bien no se trata de un enlace administrativo como órgano desconcentrado, estamos ante el mismo escenario de ilegalidad. El artículo impugnado sólo prevé la facultad para crear oficinas municipales, como órgano que forma parte del Instituto Electoral Local, pero no detalla, como mínimo, sus facultades. Sólo se menciona su temporalidad de creación.

257. En consecuencia, al no existir en ley una previsión suficiente sobre estos órganos denominados "*oficinas municipales*", se estima que se está ante una violación al principio de legalidad y certeza electoral que lleva a declarar la **inconstitucionalidad** de la totalidad de la fracción LXXI impugnada del artículo 110 de la ley electoral local.⁸³

⁸³ Sin que sea relevante que el Instituto Nacional Electoral cuente con una facultad para crear oficinas municipales con fundamento en el 75, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (que se reglamenta, para el Instituto Nacional, en el Reglamento de Elecciones). Primero, porque la norma de la legislación general y la de la ley local son de contenido diferente (claramente no es la misma facultad) y, segundo, porque la presunción de constitucionalidad de la que goza la norma de la ley general (que regula sólo la facultad del Instituto Nacional) no vuelve necesariamente constitucional la norma aquí reclamada. Aquí está sometida a un examen de regularidad constitucional.



XX. Decisión y efectos de la sentencia

258. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la ley reglamentaria de la materia,⁸⁴ señalan que las sentencias deberán contener los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Resaltándose que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

⁸⁴ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

"II. Los preceptos que la fundamenten;

"III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"V. Los puntos resolutiveos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutiveos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."

Artículo 44. Dictada la sentencia, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

"Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado."

Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



Conclusiones del fallo

259. Para una mayor claridad, se sintetizan a continuación las declaratorias de validez (condicionadas o no a una interpretación conforme) o invalidez tomadas en la presente ejecutoria de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas.

a) En atención a lo expuesto en el apartado IX (tema 2), se declara la **invalidez** de los artículos 4, fracciones XXVII y XXVIII, ambas en las porciones normativas que dicen: "*o coalición*"; 59, párrafo segundo, en la porción normativa que dice: "*o coaliciones*"; 223, párrafo primero, en las porciones normativas que dicen: "*y coaliciones*" y "*o las coaliciones*"; 234, párrafo tercero, en la porción normativa que dice: "*o coaliciones*"; 238, párrafo primero, en la porción normativa que dice: "*o coalición*", y 262, fracciones II y III, ambas en las porciones normativas que dicen: "*, coalición*".

b) En atención a lo expuesto en el apartado X (tema 3), se reconoce la **validez** del artículo 210, párrafo cuarto, en la porción normativa que dice: "*por lo menos tres días antes al inicio del plazo de registro de candidaturas de la elección que se trate*". Empero, se declara la **invalidez** del artículo 257, párrafos primero, en la porción normativa que dice: "*dentro de los 7 días siguientes a la terminación del proceso electoral respectivo*", y tercero, en la porción normativa que dice: "*dentro del plazo a que se refiere este artículo*".

c) En atención a lo expuesto en el apartado XI (tema 4), se declara la **validez** de los artículos 4, fracción XXV Bis; 187, párrafos primero y segundo; 190, párrafos primero y último; 194, párrafo primero, y 223, párrafo primero, al tenor de la **interpretación conforme** expuesta en dicho apartado.

d) En atención a lo expuesto en el apartado XII (tema 5), se reconoce la **validez** de los artículos 100, fracción VII, en la porción normativa que dice: "*de las mujeres*"; 101, fracciones II y XVII, en las porciones normativas que dicen: "*de las mujeres*"; 133, fracciones I y II, en las porciones normativas que dicen: "*de las mujeres*"; 148, fracción XII, en la porción normativa que dice: "*de las mujeres*", y 156, fracción XIII, en la porción normativa que dice: "*de las mujeres*".



e) En atención a lo expuesto en el apartado XIII (tema 6), se declara la **validez** de los artículos 181, fracción V; 184, fracción IV, y 186 fracción VII, al tenor de la **interpretación conforme** expuesta en dicho apartado.

f) En atención a lo expuesto en el apartado XIV (tema 7), se declara la **invalidez** de los artículos 26, fracción VI, en la porción normativa que dice: "*denigren*"; 40, fracción IX, en la porción normativa que dice: "*denigren*"; 222, fracción IV, en la porción normativa que dice: "*denigren*", y 302, fracción XII, en la porción normativa que dice "*denigren*".

g) En atención a lo expuesto en el apartado XV (tema 8), se declara la **invalidez** de los artículos 133, fracciones I, en la porción normativa que dice: "*y capacitación electoral*", VI y VII; 148, fracciones XI, en la porción normativa que dice: "*y la capacitación electoral*", y XII, en la porción normativa que dice: "*capacitación electoral*", y 156, fracción XIII, en la porción normativa que dice: "*capacitación electoral*".

h) En atención a lo expuesto en el apartado XVI (tema 9), se reconoce la **validez** del artículo 33, en la porción normativa que dice "*o del Distrito Federal*".

i) En atención a lo expuesto en el apartado XVII (tema 10), se reconoce la **validez** de los artículos 93, párrafo tercero, en la porción normativa que dice: "*presentes*"; 109, párrafos primero, en la porción normativa que dice: "*4*", tercero, en la porción normativa que dice: "*con los consejeros, consejeras y representantes que asistan*", y cuarto, en la porción normativa que dice: "*Cuando no exista pronunciamiento se contará como un voto en contra*"; 147, párrafos segundo, en la porción normativa que dice: "*con las consejeros (sic) y los consejeros que asistan, entre los que deberá estar la presidenta o el presidente*", y cuarto, en la porción normativa que dice: "*y en caso de empate, será de calidad el de presidenta o presidente*", y 155, párrafos segundo, en la porción normativa que dice: "*con las consejeras y los consejeros que asistan, entre los que deberán estar la presidenta o el presidente*", y cuarto, en la porción normativa que dice: "*y, en caso de empate, será de calidad el de la presidenta o el presidente*".

j) En atención a lo expuesto en el apartado XVIII (tema 11), se declara la **validez** de los artículos 110, fracción LXXII, en las porciones normativas que



dicen: "en su caso" y "atendiendo al tipo de elección de que se trate"; 148, fracción IV, en su porción normativa que dice: ", o en su caso, a la presidencia de la mesa directiva de casilla según determine el consejo general"; 149, fracción III, en su porción normativa que dice: "o; en su caso, a las presidencias de las mesas directivas de casillas, según determine el consejo general"; 152, último párrafo; 261, párrafo segundo, en la porción normativa que dice: "distrital o", así como la norma derogatoria de su fracción III, y 262, párrafos primero y último, ambas en las porciones normativas que dicen: "distritales o".

k) En atención a lo expuesto en el apartado XIX (tema 12), se declara la **invalidez** del artículo 110, fracción LXXI.

Declaratoria de invalidez en vía de consecuencia

260. Ahora, tomando en cuenta las referidas declaratorias de inconstitucionalidad, **en vía de consecuencia** y con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, se llega a las siguientes conclusiones adicionales:

a) En relación con lo fallado en el apartado IX (tema 2), cabe también declarar la **invalidez** del **primer párrafo del artículo 59**, en la porción normativa que dice: "o *coaliciones*". Este primer párrafo no fue reclamado (sólo lo fue el segundo); sin embargo, guarda relación de sistematicidad con la porción normativa que sí fue impugnada del segundo párrafo de ese artículo 59 en donde se regula la forma en que los candidatos independientes aparecen en la boleta de la misma forma que los candidatos de los partidos políticos o coaliciones. Por ende, sufre del mismo vicio de inconstitucionalidad. Misma situación de **invalidez** en vía de consecuencia ocurre respecto a la porción normativa que dice: "o *coaliciones*" del párrafo primero del artículo 234 (en la acción fue cuestionado el párrafo tercero de ese precepto).

b) En relación con lo fallado en el apartado XIV (tema 7), en el que se declara la invalidez de las porciones normativas que dicen "*denigren*" de los **artículos 26, fracción VI; 40, fracción IX; 222, fracción IV, y 302, fracción XII, en vía de consecuencia**, se estima que debe declararse a su vez la **inconstitucionalidad** de las porciones normativas de esa **fracción XII del citado artículo 302** que



dicen: "o" y "a las instituciones o a los partidos políticos". Ello, porque la Constitución Federal sólo autoriza una restricción de calumnia a las personas; por lo que si se valida esta expresión, tal fracción incluiría contenido que abiertamente se contrapone con el citado artículo 41, fracción III, apartado C, constitucional. Consecuentemente, tras esta declaratoria de invalidez, el texto de la norma quedaría de la siguiente manera:

"Artículo 302. Constituyen infracciones de las personas aspirantes a candidaturas independientes y personas candidatas independientes a cargos de elección popular a la presente ley: ...

"XII. La difusión de propaganda político o electoral que contenga expresiones que calumnien a las personas; así como aquellas que discriminen o constituyan actos de violencia política contra las mujeres en razón de género en términos de esta ley y las demás disposiciones aplicables."

Efectos generales y surtimiento de efectos

261. Finalmente, se ordena que las declaratorias de inconstitucionalidad a las que se ha llegado en la presente ejecutoria surtan sus efectos generales a partir de que se notifiquen los resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Tamaulipas.

262. Sin más aspectos que tratar, por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020.

SEGUNDO.—Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada respecto del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto LXIV-106 mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas y de la Ley de Medios de Impugnación Electorales de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de junio de dos mil veinte, así como de las porciones



normativas "*por mayoría simple*", contenidas en el artículo 110, fracciones I, II y III, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, reformado mediante el decreto referido, en razón de lo determinado en los apartados VIII y XVII de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 33, en su porción normativa "*o del Distrito Federal*"; 93, párrafo tercero, en su porción normativa "*presentes*"; 100, fracción VII, en su porción normativa "*de las mujeres*"; 101, fracciones II y XVII, en sendas porciones normativas "*de las mujeres*"; 109, párrafos primero, en su porción normativa "*4*", tercero, en su porción normativa "*con los consejeros, consejeras y representantes que asistan*", y cuarto, en su porción normativa "*Cuando no exista pronunciamiento se contará como un voto en contra*"; 110, fracción LXXII, en sus porciones normativas "*en su caso*" y "*atendiendo al tipo de elección de que se trate*"; 133, fracciones I y II, en sendas porciones normativas "*de las mujeres*"; 147, párrafos segundo, en su porción normativa "*con las consejeros (sic) y los consejeros que asistan, entre los que deberá estar la presidenta o el presidente*", y cuarto, en su porción normativa "*y en caso de empate, será de calidad el de la presidenta o presidente*"; 148, fracciones IV, en su porción normativa "*o en su caso, a la Presidencia de la mesa directiva de casilla según determine el consejo general*", XI —con la salvedad precisada en el punto resolutivo quinto— y XII, en su porción normativa "*de las mujeres*"; 149, fracción III, en su porción normativa "*o; en su caso, a las presidencias de las mesas directivas de casilla, según lo determine el consejo general*"; 152, párrafo último; 155, párrafos segundo, en su porción normativa "*con las consejeras y los consejeros que asistan, entre los que deberán estar la presidenta o el presidente*", y cuarto, en su porción normativa "*y, en caso de empate, será de calidad el de la presidenta o el presidente*"; 156, fracción XIII, en su porción normativa "*de las mujeres*"; 210, párrafo cuarto, en su porción normativa "*por lo menos tres días antes al inicio del plazo de registro de candidaturas de la elección que se trate*"; 261, párrafo segundo, en su porción normativa "*Distrital o*", y párrafo tercero, fracción III —su derogación—, y 262, párrafos primero y último, en sendas porciones normativas "*Distritales o*", de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, reformados y adicionados, respectivamente, mediante el Decreto LXIV-106, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de junio de dos mil veinte, en términos de los apartados X, XII, XV, XVI, XVII y XVIII de la esta determinación.



CUARTO.—Se reconoce la validez de los artículos 4, fracción XXV Bis; 181, fracción V; 184, fracción IV; 186, fracción VII; 187, párrafos primero y segundo; 190, párrafos primero y último; 194, párrafo primero, y 223, párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, adicionados y reformados, respectivamente, mediante el Decreto LXIV-106, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de junio de dos mil veinte, al tenor de las interpretaciones conformes expuestas, respectivamente, en los apartados XI y XIII de la presente sentencia.

QUINTO.—Se declara la invalidez de los artículos 4, fracciones XXVII y XXVIII, en sendas porciones normativas "*o coalición*"; 26, fracción VI, en su porción normativa "*denigren*"; 40, fracción IX, en su porción normativa "*denigren*"; 59, párrafo segundo, en su porción normativa "*o coaliciones*"; 110, fracción LXXI; 133, fracciones I, en su porción normativa "*y capacitación electoral*", VI y VII; 148, fracciones XI, en su porción normativa "*y la capacitación electoral*", y XII, en su porción normativa "*capacitación electoral*"; 156, fracción XIII, en su porción normativa "*capacitación electoral*"; 222, párrafo primero, fracción IV, en su porción normativa "*denigren*"; 223, párrafo primero, en sus porciones normativas "*y coaliciones*" y "*o las coaliciones*"; 234, párrafo tercero, en su porción normativa "*o coaliciones*"; 238, párrafo primero, en su porción normativa "*o coalición*"; 257, párrafos primero, en su porción normativa "*dentro de los 7 días siguientes a la terminación del proceso electoral respectivo*", y tercero, en su porción normativa "*dentro del plazo a que se refiere este artículo*"; 262, fracciones II y III, en sendas porciones normativas "*coalición*", y 302, fracción XII, en su porción normativa "*denigren*", de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, reformados y adicionados, respectivamente, mediante el Decreto LXIV-106, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de junio de dos mil veinte, de conformidad con los apartados IX, X, XIV, XV y XIX de esta ejecutoria.

SEXTO.—Se declara la invalidez, por extensión, de los artículos 59, párrafo primero, en su porción normativa "*o coaliciones*"; 234, párrafo primero, en su porción normativa "*o coaliciones*", y 302, fracción XII, en sus porciones normativas "*o*" y "*a las instituciones o a los partidos políticos*", de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, reformados mediante el Decreto LXIV-106, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de junio de dos mil veinte, en términos del apartado XX de este fallo.



SÉPTIMO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tamaulipas, conforme a lo expuesto en el apartado XX de este pronunciamiento.

OCTAVO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V, VI y VII relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y sobreseimiento y a la precisión metodológica para el estudio de fondo.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se expresó una mayoría de seis votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Análisis del procedimiento legislativo", consistente en declarar la invalidez del Decreto LXIV-106 mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas y de la Ley de Medios de Impugnación Electorales de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de junio de dos mil veinte. Las Ministras y los Ministros Esquivel Mossa, Franco González



Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se expresó una mayoría de siete votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado XVII, relativo al estudio de fondo, en su tema 10, denominado "Regulación del quórum y votaciones de los consejos", consistente en declarar la invalidez de las porciones normativas "*por mayoría simple*", contenidas en el artículo 110, fracciones I, II y III, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, reformado mediante el Decreto LXIV-106, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de junio de dos mil veinte. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron en contra.

Dados los resultados obtenidos, el Tribunal Pleno determinó desestimar los planteamientos de invalidez referidos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados X, XII, XVI y XVII, relativos al estudio de fondo, en sus temas 3, denominado "Retiro de propaganda electoral", 5, denominado "Alegato de discriminación en razón de género", 9, denominado "Referencia al Distrito Federal y no a la Ciudad de México", y 10, denominado "Regulación del quórum y votaciones de los consejos", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 33, en su porción normativa "*o del Distrito Federal*"; 93, párrafos tercero, en su porción normativa "*presentes*"; 100, fracción VII, en su porción normativa "*de las mujeres*"; 101, fracciones II y XVII, en sendas porciones normativas



"de las mujeres"; 109, párrafo primero, en su porción normativa "4", y tercero, en su porción normativa "con los consejeros, consejeras y representantes que asistan"; 133, fracciones I y II, en sendas porciones normativas "de las mujeres"; 147, párrafos segundo, en su porción normativa "con las consejeros (sic) y los consejeros que asistan, entre los que deberá estar la presidenta o el presidente", y cuarto, en su porción normativa "y en caso de empate, será de calidad el de la presidenta o presidente"; 148, fracción XII, en su porción normativa "de las mujeres"; 155, párrafos segundo, en su porción normativa "con las consejeras y los consejeros que asistan, entre los que deberán estar la presidenta o el presidente", y cuarto, en su porción normativa "y, en caso de empate, será de calidad el de la presidenta o el presidente"; 156, fracción XIII, en su porción normativa "de las mujeres", y 210, párrafo cuarto, en su porción normativa "por lo menos tres días antes al inicio del plazo de registro de candidaturas de la elección que se trate", de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, reformados y adicionados, respectivamente, mediante el Decreto LXIV-106, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de junio de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado XVII, relativo al estudio de fondo, en su tema 10, denominado "Regulación del quórum y votaciones de los consejos", consistente en reconocer la validez del artículo 109, párrafo cuarto, en su porción normativa "cuando no exista pronunciamiento se contará como un voto en contra", de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, reformado mediante el Decreto LXIV-106, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de junio de dos mil veinte. El Ministro Aguilar Morales votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado XVIII, relativo al estudio de fondo, en su tema 11, denominado "Regulación relativa a los Consejos Municipales", consistente en reconocer la validez de la reforma de los artículos 148, fracción IV, en su porción normativa "o en su



caso, a la presidencia de la mesa directiva de casilla según determine el consejo general"; 149, fracción III, en su porción normativa "o; en su caso, a las presidencias de las mesas directivas de casilla, según lo determine el consejo general"; 261, párrafo segundo, en su porción normativa "distrital o", y 262, párrafos primero y último, en sendas porciones normativas "distritales o", la adición de los artículos 110, fracción LXXII, en sus porciones normativas "en su caso" y "atendiendo al tipo de elección de que se trate", y 152, párrafo último, y la derogación del artículo 261, párrafo tercero, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, realizada mediante el Decreto LXIV-106, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de junio de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con precisiones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado XV, relativo al estudio de fondo, en su tema 8, denominado "Regulación de la capacitación electoral", consistente en reconocer la validez del artículo 148, fracción XI, en sus porciones normativas "*designar, a propuesta del consejero presidente o presidenta, un coordinador o coordinadora encargado de la organización*" y "*en cada distrito, dependiente de las Direcciones Ejecutivas de Organización y Logística Electoral y de Educación Cívica, Difusión y Capacitación. Las personas coordinadoras actuarán exclusivamente durante el proceso electoral*", de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, reformado mediante el Decreto LXIV-106, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de junio de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de la interpretación conforme, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Pérez Dayán con precisiones en cuanto a la interpretación conforme y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado XI, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado "Regulación de la paridad de género", consistente en reconocer la validez



de los artículos 4, fracción XXV Bis; 187, párrafos primeros y segundo; 190, párrafos primero y último; 194, párrafo primero, y 223, párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, adicionado y reformados, respectivamente, mediante el Decreto LXIV-106, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de junio de dos mil veinte, al tenor de la interpretación conforme propuesta. Los Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek votaron en contra. El Ministro y las Ministras Esquivel Mossa, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Laynez Potisek anunció voto particular. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado XIII, relativo al estudio de fondo, en su tema 6, denominado "Requisito de elegibilidad consistente en no estar condenada o condenado por delito de violencia política contra las mujeres", consistente en reconocer la validez de los artículos 181, fracción V, 184, fracción IV, y 186, fracción VII, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, reformados y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto LXIV-106, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de junio de dos mil veinte, al tenor de la interpretación conforme propuesta. Los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena únicamente por el argumento de incompetencia, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo en contra del argumento de incompetencia, Piña Hernández únicamente por el argumento de incompetencia, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea únicamente por el argumento de incompetencia, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Regulación de las coaliciones", consistente en declarar la invalidez del artículo 4, fracción XXVII, en su porción normativa "*o coalición*",



de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, reformado mediante el Decreto LXIV-106, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de junio de dos mil veinte. El Ministro Aguilar Morales y la Ministra Ríos Farjat votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena únicamente por el argumento de incompetencia, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Piña Hernández únicamente por el argumento de incompetencia, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea únicamente por el argumento de incompetencia, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Regulación de las coaliciones", consistente en declarar la invalidez del artículo 4, fracción XXVIII, en su porción normativa "*o coalición*", de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, reformado mediante el Decreto LXIV-106, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de junio de dos mil veinte. La Ministra y los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra del escrutinio estricto, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra del escrutinio estricto, Ríos Farjat matizando algunas consideraciones, Laynez Potisek matizando algunas consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado XIV, relativo al estudio de fondo, en su tema 7, denominado "Límites a la libertad de expresión relativos a denigrar", consistente en declarar la invalidez de las porciones normativas "*denigren*", contenidas en los artículos 26, fracción VI, 40, fracción IX, 222, párrafo primero, fracción IV, y 302, fracción XII, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, reformados y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto LXIV-106, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de junio de dos mil veinte. El Ministro Pérez Dayán votó en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena únicamente por el argumento de incompetencia, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo en contra del argumento de incompetencia, Piña



Hernández únicamente por el argumento de incompetencia, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea únicamente por el argumento de incompetencia, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Regulación de las coaliciones", consistente en declarar la invalidez de los artículos 59, párrafo segundo, en su porción normativa "*o coaliciones*"; 234, párrafo tercero, en su porción normativa "*o coaliciones*", y 262, fracción II, en su porción normativa "coalicción", de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, reformados mediante el Decreto LXIV-106, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de junio de dos mil veinte. El Ministro Aguilar Morales votó en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado XIX, relativo al estudio de fondo, en su tema 12, denominado "Creación de oficinas municipales", consistente en declarar la invalidez del artículo 110, fracción LXXI, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, adicionado mediante el Decreto LXIV-106, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de junio de dos mil veinte. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con precisiones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado XV, relativo al estudio de fondo, en su tema 8, denominado "Regulación de la capacitación electoral", consistente en declarar la invalidez de los artículos 133, fracciones I, en su porción normativa "*y capacitación electoral*", VI y VII; 148, fracciones XI, en su porción normativa "*y la capacitación electoral*", y XII, en su porción normativa "*capacitación electoral*", y 156, fracción XIII, en la porción normativa que dice "*capacitación electoral*", de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, reformados y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto LXIV-106, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de junio de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena únicamente por el argumento de incompetencia, González



Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra del argumento de incompetencia, Piña Hernández únicamente por el argumento de incompetencia, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea únicamente por el argumento de incompetencia, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Regulación de las coaliciones", consistente en declarar la invalidez del artículo 238, párrafo primero, en su porción normativa "*o coalición*", de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, reformado mediante el Decreto LXIV-106, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de junio de dos mil veinte y, en suplencia de la queja, del artículo 223, párrafo primero, en sus porciones normativas "*y coaliciones*" y "*o las coaliciones*", del ordenamiento legal invocado.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado X, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Retiro de propaganda electoral", consistente en declarar la invalidez del artículo 257, párrafos primero, en su porción normativa "*dentro de los 7 días siguientes a la terminación del proceso electoral respectivo*", y tercero, en su porción normativa "*dentro del plazo a que se refiere este artículo*", del ordenamiento legal invocado.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena únicamente por el argumento de incompetencia, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Piña Hernández únicamente por el argumento de incompetencia, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea únicamente por el argumento de incompetencia, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Regulación de las coaliciones", consistente en declarar la invalidez del artículo 262, fracción III, en su porción normativa "*coalición*", de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, reformado mediante el Decreto LXIV-106, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de junio de dos mil veinte. Los Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.



En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado XX, relativo a la decisión y efectos de la sentencia, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 59, párrafo primero, en su porción normativa "*o coaliciones*", de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, reformado mediante el Decreto LXIV-106, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de junio de dos mil veinte. Los Ministros Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado XX, relativo a la decisión y efectos de la sentencia, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 234, párrafo primero, en su porción normativa "*o coaliciones*", de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, reformado mediante el Decreto LXIV-106, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de junio de dos mil veinte. Los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado XX, relativo a la decisión y efectos de la sentencia, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 302, fracción XII, en sus porciones normativas "*o*" y "*a las instituciones o a los partidos políticos*", de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, reformado mediante el Decreto LXIV-106, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de junio de dos mil veinte. La Ministra y los Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco



González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado XX, relativo a la decisión y efectos de la sentencia, consistente en: 2) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tamaulipas.

En relación con el punto resolutive octavo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes genéricos.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 71/2015 (10a.), P./J. 33/2011 y P./J. 61/2009 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 884, con número de registro digital: 2010479; así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXIV, septiembre de 2011, página 6, con número de registro digital: 161099 y XXX, julio de 2009, página 1451, con número de registro digital: 166863, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 144/2005 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, noviembre de 2005, página 111, con número de registro digital: 176707, con el rubro: "FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO."

Esta ejecutoria se publicó el viernes 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL (DECRETO 351, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL DIECISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (DECRETO 351, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL DIECISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS ARGUMENTOS TENDIENTES A DEMOSTRAR LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A LAS NORMAS IMPUGNADAS DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER COMO EFECTO LA INVALIDEZ TOTAL DE AQUÉLLAS, QUE HAGA INNECESARIO SU ESTUDIO (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL DECRETO 351, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL DIECISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DEL POTENCIAL INVALIDATORIO DE LAS IRREGULARIDADES ACONTECIDAS EN AQUÉL (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL DECRETO 351, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL DIECISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. CONTEXTO NORMATIVO QUE LO RIGE (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL DECRETO 351, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL DIECISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).



VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. ASPECTOS RELEVANTES DEL QUE DIO LUGAR AL DECRETO IMPUGNADO (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL DECRETO 351, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL DIECISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. AUSENCIA DE POTENCIAL INVALIDANTE DE LA APROBACIÓN DE LA INICIATIVA CORRESPONDIENTE EL MISMO DÍA DE SU PRESENTACIÓN, SIN HABERSE TURNADO A LA COMISIÓN RESPECTIVA PARA LA ELABORACIÓN DEL DICTAMEN RELATIVO A FIN DE QUE FUERA DEL CONOCIMIENTO OPORTUNO DE TODOS LOS LEGISLADORES, ES DECIR, CON TRES DÍAS DE ANTICIPACIÓN A SU DISCUSIÓN Y APROBACIÓN (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL DECRETO 351, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL DIECISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. AUSENCIA DE POTENCIAL INVALIDANTE DE LA DISPENSA DE TRÁMITE EN LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN LOCAL Y QUE LA SOLICITUD CORRESPONDIENTE NO FUE MOTIVADA DEBIDAMENTE, ES DECIR, CARECE DE LAS RAZONES POR LAS QUE DEBIÓ ESTIMARSE ACTUALIZADA LA URGENCIA NOTORIA (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL DECRETO 351, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL DIECISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. AUSENCIA DE POTENCIAL INVALIDANTE DE QUE LA VOTACIÓN NO FUERA MEDIANTE CÉDULA (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL DECRETO 351, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL DIECISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. AUSENCIA DE POTENCIAL INVALIDANTE DE LA DILACIÓN EN LA PUBLICACIÓN DEL DECRETO DE REFORMA CON MOTIVO DE LA CONSULTA CIUDADANA (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL DECRETO 351, PUBLICADO



EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL DIECISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

XI. PERIODO DE LA GUBERNATURA EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA REFORMA CONSTITUCIONAL LOCAL QUE LO MODIFICA, DE DOS A CINCO AÑOS, CON POSTERIORIDAD A LA JORNADA ELECTORAL CORRESPONDIENTE, CONTRAVIENE LOS PRINCIPIOS DE CERTEZA ELECTORAL, LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL DECRETO 351, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL DIECISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

XII. PERIODO DE LA GUBERNATURA EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA REFORMA CONSTITUCIONAL LOCAL QUE LO MODIFICA, DE DOS A CINCO AÑOS, CON POSTERIORIDAD A LA JORNADA ELECTORAL CORRESPONDIENTE CONTRAVIENE LA VEDA ELECTORAL –NOVENTA DÍAS ANTES DEL INICIO DEL PROCESO ELECTORAL EN QUE VAYAN A APLICARSE LAS NORMAS RESPECTIVAS– PREVISTA EN EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PENÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL DECRETO 351, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL DIECISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

XIII. PERIODO DE LA GUBERNATURA EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA REFORMA CONSTITUCIONAL LOCAL QUE LO MODIFICA, DE DOS A CINCO AÑOS, NO SE CONVALIDA CON SU PUBLICACIÓN ANTES DE QUE EL GOBERNADOR ELECTO TOMARA POSESIÓN DEL CARGO Y ESTUVIERA EN EJERCICIO NI QUE EL ELECTORADO TUVIERA CONOCIMIENTO DE ESE AUMENTO (INVALIDEZ DEL DECRETO 351, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL DIECISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

XIV. PERIODO DE LA GUBERNATURA EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA REFORMA CONSTITUCIONAL LOCAL QUE LO MODIFICA, DE DOS A CINCO AÑOS, CON POSTERIORIDAD A LA JORNADA ELECTORAL CORRESPONDIENTE, CONTRAVIENE LAS BASES CONSTITUCIONALES DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS (INVALIDEZ DEL DECRETO



351, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL DIECISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

XV. PERIODO DE LA GUBERNATURA EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA REFORMA CONSTITUCIONAL LOCAL QUE LO MODIFICA, DE DOS A CINCO AÑOS, CON POSTERIORIDAD A LA JORNADA ELECTORAL CORRESPONDIENTE, CONTRAVIENE LOS DERECHOS DE VOTAR Y SER VOTADO (INVALIDEZ DEL DECRETO 351, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL DIECISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

XVI. PERIODO DE LA GUBERNATURA EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA REFORMA CONSTITUCIONAL LOCAL QUE LO MODIFICA, DE DOS A CINCO AÑOS, CON POSTERIORIDAD A LA JORNADA ELECTORAL CORRESPONDIENTE, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE NO REELECCIÓN (INVALIDEZ DEL DECRETO 351, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL DIECISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

XVII. PERIODO DE LA GUBERNATURA EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA REFORMA CONSTITUCIONAL LOCAL QUE LO MODIFICA, DE DOS A CINCO AÑOS, CON POSTERIORIDAD A LA JORNADA ELECTORAL CORRESPONDIENTE, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD (INVALIDEZ DEL DECRETO 351, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL DIECISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

XVIII. PERIODO DE LA GUBERNATURA EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA REFORMA CONSTITUCIONAL LOCAL QUE LO MODIFICA, DE DOS A CINCO AÑOS, NO SE CONVALIDA CON LO RESUELTO EN UNA DIVERSA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LA PRÓRROGA DE LA DURACIÓN DEL NOMBRAMIENTO DE LOS MAGISTRADOS DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NI DE LA DESIGNACIÓN DE LOS COMISIONADOS DE LA –ENTONCES– COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, AL NO CONSTITUIR



CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR (INVALIDEZ DEL DECRETO 351, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL DIECISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

XIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL DECRETO 351, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL DIECISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

XX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A LAS IMPUGNADAS Y DECLARADAS INVÁLIDAS, PARA EVITAR UN VACÍO LEGISLATIVO (REVIVISCENCIA DEL ARTÍCULO TRANSITORIO OCTAVO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO 112 DEL ONCE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL CATORCE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 112/2019 Y SUS ACUMULADAS 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 Y 120/2019. PARTIDOS ACCIÓN NACIONAL, MOVIMIENTO CIUDADANO, DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DE BAJA CALIFORNIA Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 11 DE MAYO DE 2020. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIOS: SALVADOR ALVARADO LÓPEZ, ADRIANA CARMONA CARMONA, ROBERTO FRAGA JIMÉNEZ Y HÉCTOR ORDUÑA SOSA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al once de mayo de dos mil veinte.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación y admisión de las acciones de inconstitucionalidad.** Por escrito recibido el dieciocho de octubre de dos mil diecinueve en



la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Marko Antonio Cortés Mendoza, como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del Decreto 351, emitido por el Poder Reformador de la Constitución Local del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, por el que se reformó el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de ese Estado, aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce.

En acuerdo de la misma fecha, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la demanda bajo el expediente acción de inconstitucionalidad 112/2019 y la turnó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del procedimiento, de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional.

En la misma fecha, José Clemente Castañeda Hoeflich, Verónica Delgadillo García, Vania Roxana Ávila García, Perla Yadira Escalante Domínguez, Ana Rodríguez Chávez, Maribel Ramírez Topete, Rodrigo Herminio Samperio Chaparro, Alfonso Armando Vidales Vargas Ochoa, Royfid Torres González y Jorge Álvarez Maynez, coordinador, integrantes y secretario de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional del Partido Político Movimiento Ciudadano, respectivamente, promovieron acción de inconstitucionalidad contra la misma autoridad y por el mismo acto impugnado por el Partido Acción Nacional.

En acuerdo de veintiuno de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la demanda bajo el expediente acción de inconstitucionalidad 113/2019 y, debido a la identidad respecto del decreto legislativo impugnado y el controvertido en la acción de inconstitucionalidad 112/2019, decretó la acumulación de los expedientes y su turno al Ministro instructor.

Asimismo, el dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, Aida Estephany Santiago Fernández, Adriana Díaz Contreras, Karen Quiroga Anguiano, Ángel Clemente Ávila Romero y Fernando Belaunzaran Méndez, integrantes de la



Dirección Nacional Extraordinaria del Partido de la Revolución Democrática, promovieron acción de inconstitucionalidad contra la misma autoridad y por el mismo acto impugnado por el Partido Acción Nacional.

En acuerdo de veintiuno de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la demanda bajo el expediente acción de inconstitucionalidad 114/2019 y, debido a la identidad respecto del decreto legislativo impugnado y el controvertido en la acción de inconstitucionalidad 112/2019, decretó la acumulación de los expedientes y su turno al Ministro instructor.

De igual forma, el dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, promovió acción de inconstitucionalidad contra la misma autoridad y por el mismo acto impugnado por el Partido Acción Nacional.

En acuerdo de veintiuno de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la demanda bajo el expediente acción de inconstitucionalidad 115/2019 y, debido a la identidad respecto del decreto legislativo impugnado y el controvertido en la acción de inconstitucionalidad 112/2019, decretó la acumulación de los expedientes y su turno al Ministro instructor.

Mediante acuerdo de veintitrés de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite las acciones promovidas por los Partidos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California para que rindieran su informe y a la Fiscalía General de la República para que en su caso formulara el pedimento que le corresponde.

Por su parte, el veintiocho de octubre de dos mil diecinueve, Mario Conrad Favela Díaz, presidente del Comité Ejecutivo Estatal del Partido de Baja California, promovió acción de inconstitucionalidad contra la misma autoridad y por el mismo acto impugnado por el Partido Acción Nacional.

En acuerdo de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la demanda



bajo el expediente acción de inconstitucionalidad 119/2019 y, debido a la identidad respecto del decreto legislativo impugnado y el controvertido en la acción de inconstitucionalidad 112/2019, decretó la acumulación de los expedientes y su turno al Ministro instructor.

En acuerdo de treinta de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite la acción promovida por el Partido de Baja California y ordenó registrarla bajo el expediente 119/2019, dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad federativa referida para que rindieran su informe y a la Fiscalía General de la República para que, en su caso, formulara el pedimento que le corresponde.

Posteriormente, el treinta y treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su presidente, y el Instituto Nacional Electoral, por medio de su secretario ejecutivo, promovieron sendas acciones de inconstitucionalidad contra la misma autoridad y por el mismo acto impugnado por el Partido Acción Nacional.

En acuerdos de cuatro de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos bajo el expediente acción de inconstitucionalidad 120/2019 y la demanda del Instituto Nacional Electoral bajo el expediente acción de inconstitucionalidad 124/2019; asimismo, debido a la identidad respecto del decreto legislativo impugnado y el controvertido en la acción de inconstitucionalidad 112/2019, decretó la acumulación de los expedientes y su turno al Ministro instructor.

Mediante acuerdo de la misma fecha, el Ministro instructor admitió a trámite la acción promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California para que rindieran su informe y a la Fiscalía General de la República para que, en su caso, formulara el pedimento correspondiente.

No obstante, en acuerdo de cinco de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor desechó la acción de inconstitucionalidad 124/2019 debido a que el Instituto Nacional Electoral no es una entidad, poder u órgano enlistado



en la fracción II del artículo 105 constitucional, por lo que carece de legitimación activa para promover la acción de inconstitucionalidad; acuerdo que quedó firme en atención a que no fue impugnado por la parte a quien perjudicó dicha determinación.

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** Los partidos políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional, de Baja California y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formularon, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

Acción de inconstitucionalidad 112/2019 (Partido Acción Nacional)

Primero. El decreto impugnado es producto de un procedimiento legislativo viciado de origen, pues la iniciativa que le dio origen fue aprobada el mismo día de su presentación en el Congreso Local, sin haberse turnado a la comisión respectiva para la elaboración del dictamen correspondiente, el cual debía darse a conocer oportunamente a todos los legisladores, en términos del artículo 18, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.¹

La dispensa del trámite ordinario para aprobar la reforma combatida es ilegal, porque la solicitud correspondiente no fue motivada debidamente, es decir, carece de las razones por las que debió considerarse de urgencia notoria para simplificar el proceso legislativo, en contravención a lo previsto en el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California y la jurisprudencia P./J. 36/2009, de rubro: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE."²

En ese sentido, que la reforma impugnada fuera aprobada por mayoría de veintiún votos y una abstención no convalida las violaciones al procedimiento legislativo, en términos de la jurisprudencia P./J. 37/2009, de rubro: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTI-

¹ Páginas 10 y 11 del tomo I.

² Página 11 ídem.



VACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA."³

Segundo. El decreto impugnado transgrede el principio de certeza electoral, previsto en los artículos 14; 35; 39; 40; 41, párrafo tercero; y, 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución General, ya que, al extender el periodo de gobierno del gobernador, ya llevada a cabo la elección, fueron variadas las reglas del proceso electoral establecidas previamente y vulnerado el derecho al voto libre y directo de los electores.⁴

Asimismo, la reforma impugnada atenta contra el derecho al sufragio como base esencial para el establecimiento de una sociedad democrática y republicana, pues invalidó la decisión tomada por los ciudadanos en la elección del titular del Ejecutivo Local, dado que alteró uno de los elementos que tomaron en consideración para votar de manera libre y previamente informada sobre el candidato que eligieron en los comicios.⁵

También vulnera la estructura jurídica y el régimen político previsto en la Constitución General, en cuanto a que la renovación de poderes debe ser producto de elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerza su derecho al voto, como son los cargos y los periodos por los que designa a un funcionario público.

De igual manera, la reforma es contraria al principio de no retroactividad de las normas, en tanto tiene eficacia en un proceso electoral concluido, respecto del cual, los electores emitieron su voto, por lo que es inconstitucional alterar uno de los factores de decisión, como es el periodo de gobierno por el que se eligió al gobernador electo.⁶

Tercero. La reforma infringe la veda electoral de noventa días, prevista en el artículo 105, fracción II, constitucional, pues modificó el plazo para el que fue

³ Página 19 ídem.

⁴ Páginas 25 a 28 ídem.

⁵ Páginas 33 a 35 ídem.

⁶ Páginas 36 y 37 ídem.



electo el gobernador una vez celebrada la elección y sin que concluyera el proceso electoral correspondiente.⁷

Acción de inconstitucionalidad 113/2019 (Partido Movimiento Ciudadano)

Primero. El Congreso Local extralimitó sus facultades y contravino el principio de supremacía constitucional, al darle a la disposición impugnada efectos retroactivos y carácter privativo; asimismo, realizó la reforma en un momento en el que estaba impedido para realizar modificaciones fundamentales a la legislación electoral del Estado; y violó los principios que rigen la materia electoral tutelados en los artículos 35, 41 y 116 constitucionales y los derechos al sufragio libre y en condiciones de igualdad.⁸

Segundo. El Congreso Local fundó y motivó indebidamente la dispensa de los trámites del proceso legislativo. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de Nación ha señalado que la dispensa es de naturaleza extraordinaria y sólo es aplicable en situaciones de urgencia, para lo cual, deben acreditarse los hechos que la generan.

Conforme al criterio de la Suprema Corte, las reglas del proceso legislativo deben garantizar un conocimiento cierto, completo y adecuado de las iniciativas que permitan a los legisladores actuar con responsabilidad; sin embargo, en el caso, la iniciativa fue considerada con carácter urgente, por lo que fue eximida de debate parlamentario, intervino únicamente el diputado que la presentó y en esos términos fue aprobada por el Congreso.

Es decir, con veintiún votos a favor y una abstención, el Congreso Local dispuso el turno de la iniciativa a comisiones para la elaboración del dictamen, con base en que *"de continuar con el periodo de la gubernatura como se encuentra en la actual Constitución, generaría una mayor afectación al erario público del Estado, creando una incertidumbre económica, política y social, impactando de manera inevitable los servicios públicos y el bienestar integral de los ciudadanos de Baja California."*

⁷ Páginas 38 y 39 ídem.

⁸ Páginas 196 y 197 ídem.



Lo anterior no cumple los requisitos de *urgencia y evidente necesidad* establecidos en los artículos 31 de la Constitución Local y 119, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California y la jurisprudencia de la Suprema Corte, dado que ese argumento no es un hecho que genere una condición de urgencia por ser un acto futuro de realización incierta, debido a que no es conocido ni demostrable el impacto que conllevaría una nueva elección en el año dos mil veintiuno.

Con ese actuar también fue transgredido el derecho de la comisión competente para estudiar y emitir un dictamen en cumplimiento a sus facultades, así como el de cada uno de los legisladores a recibir un proyecto de dictamen a efecto de conocer lo que sería objeto de discusión y votación.

A juicio del partido político, el artículo 31 de la Constitución Local no permite la dispensa de los trámites de rango constitucional que se le deben dar a las iniciativas de reforma, pues sólo cobra aplicación en los trámites previstos en la ley o en reglamentos, por lo que si el trámite relativo a la elaboración del dictamen por comisiones está regulado expresamente en la Constitución Local, dicha dispensa constituye una violación al procedimiento legislativo con efecto invalidante.

Al respecto, sostiene que la Suprema Corte ha determinado como una exigencia esencial del procedimiento legislativo que sea respetado el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación en un Congreso Local en condiciones de libertad e igualdad.

En el caso, la indebida calificación de urgente y obvia resolución de la iniciativa implicó que su lectura, discusión y aprobación fueran realizadas en una misma sesión, en contravención al estándar establecido por la Suprema Corte y a la Ley Orgánica del Congreso de Baja California, en la cual fue establecido que los legisladores deben conocer el material legislativo con tres días de anticipación a su discusión y aprobación, aunado a que la votación fue realizada mediante cédula; de tal manera que no se pudo conocer el sentido de la votación de los integrantes del Congreso, en contravención a los deberes de máxima publicidad y rendición de cuentas.



Asimismo, el legislador local estaba impedido para legislar en materia electoral durante el transcurso del proceso, pues así fue establecido en el artículo 105, fracción II, de la Constitución.

Conforme a lo determinado por la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 29/2005, el decreto impugnado debe considerarse una modificación legal fundamental a la normativa electoral, porque trasciende al resultado de la elección, en tanto el producto de la jornada electoral sería una gubernatura con un periodo de cinco años y no de dos, como fue establecido en un principio.

En ese sentido, sostiene el partido político que el proceso electoral inicia con la declaración de la autoridad administrativa electoral y culmina hasta que se resuelven las impugnaciones relativas a la validez de la elección; de tal manera que no necesariamente puede considerarse finalizado el proceso con la declaratoria de validez y entrega de constancia de mayoría.

Aunado a lo anterior, existió una dilación injustificada en la publicación del decreto de reforma con motivo de la consulta ciudadana, pues en términos normativos, la declaratoria de validez de la reforma actualizaba la obligación del Congreso Local de remitir el decreto al Ejecutivo, quien debía tenerla por promulgada y ordenar sin mayor trámite su publicación en el Periódico Oficial del Estado; sin embargo, al respecto, fue afirmado que el proyecto se extravió, por lo que no se actuó conforme a la Constitución Local.

En efecto, treinta días después de la declaratoria de validez, el Pleno del Congreso realizó una consulta ciudadana, cuyo objeto fue la aprobación de un mandato de cinco o dos años y cuyos resultados serían vinculantes en el proceso legislativo de la reforma; de tal manera que se instauró una etapa adicional al proceso de reforma constitucional, sujetando la aprobación del decreto al resultado de una *consulta directa ciudadana* cuya publicación en el Periódico Oficial del Estado no tiene fundamento constitucional ni legal.

Aunado a lo anterior, a juicio del partido político, el Congreso no tiene competencia para realizar dicha consulta, en tanto corresponde al Instituto Estatal Electoral de Baja California convocar a la ciudadanía al ejercicio de participación directa, aunado a que solo el Poder Ejecutivo local y los Ayuntamientos están



legitimados para llevar a cabo el referéndum. Así, el Congreso desplazó su responsabilidad como creador de la disposición y la justificó en una voluntad ciudadana recabada mediante una consulta en la que participó sólo el 2% de la ciudadanía en condiciones de dudosa autenticidad.⁹

Tercero. La prohibición de dar efecto retroactivo a una ley, conforme al criterio que sostiene la Suprema Corte, está dirigido tanto al legislador en la expedición de leyes, como a las autoridades que las aplican; al respecto, se han emitido las teorías de los derechos adquiridos y la de los componentes de la norma.

En ese sentido, como fue sostenido en la acción de inconstitucionalidad 47/2006, la prolongación del mandato de una autoridad elegida por sufragio popular actualiza el supuesto en el que se modifican las consecuencias jurídicas de una disposición que no surtió efectos por encontrarse diferida en el tiempo.

En el caso, la disposición fue creada en el año dos mil catorce, su realización fue diferida hasta la elección de dos mil diecinueve y sus consecuencias se consumirían en los próximos dos años, por lo que el legislador estaba impedido para suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas.

Lo anterior es complementado con la doctrina de los derechos adquiridos, pues desde la entrada en vigor del Decreto 112 surgieron derechos adquiridos para el electorado, para los interesados en participar en la elección del año dos mil veintiuno y para los partidos políticos.

Por otra parte, el artículo 13 de la Constitución establece la prohibición de emitir leyes privativas debido a que atentan contra el principio de igualdad jurídica. En el caso, la modificación realizada al decreto impugnado es de carácter privativo, porque está dirigida a personas nominalmente designadas, pues al aprobarse ya eran conocidos los resultados electorales, por lo que el Congreso tenía pleno conocimiento de que el único destinatario de la norma era Jaime Bonilla Valdez.

⁹ Páginas 197 a 206 ídem.



Además, la reforma atiende a criterios subjetivos porque la disposición beneficia a un único destinatario favorecido en las urnas, que representa un determinado proyecto de gobierno y agota su vigencia por aplicación al caso previsto en el momento en que Jaime Bonilla Valdez culmine el periodo del cargo, porque será la única gubernatura con una duración de cinco años.¹⁰

Cuarto. Conforme al principio de certeza electoral, el proceso electoral se entiende como un contexto de contienda leal en el que se desconocen los resultados, el cual es dirigido mediante reglas preestablecidas con consecuencias previsibles que vinculan a los contendientes y a las autoridades organizadoras con un deber de imparcialidad y neutralidad, sin ofrecer ventajas indebidas a las partes.

Mediante el principio de certeza electoral, la ciudadanía, las partes contendientes y las autoridades electorales pueden planear sus acciones y exigir que las acciones de terceros se ajusten a las reglas preestablecidas. Esta exigencia es recurrente a nivel internacional.

En el caso, el periodo por el cual será ocupado un cargo de elección popular es un dato que configura la decisión de quien ejerce el derecho al voto; de tal manera que para tutelar la certeza electoral y el derecho de acceso a la información para una elección libre, en términos del artículo 6o. constitucional, el periodo de duración del cargo constituye una regla que debe ser previamente establecida y no puede modificarse en el transcurso ni una vez concluida la jornada.

La regla establecida en el artículo octavo transitorio del Decreto de reforma 112 fue ampliamente divulgada y confirmada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo cual robusteció su conocimiento general, por lo que existen elementos para afirmar que la ciudadanía acudió a las urnas consiente de que su voto en la elección a la gubernatura era para ocupar el cargo hasta el año dos mil veintiuno.

¹⁰ Páginas 206 a 209 ídem.



Así, la prolongación del periodo posterior a la realización de la jornada electoral contraviene la certeza electoral y la soberanía popular, porque la voluntad colectiva, manifestada mediante el sufragio, fue tergiversada materialmente por el acto legislativo impugnado. Si bien las Legislaturas Locales tienen la facultad de extender o acortar los mandatos de los gobernantes locales, deben ser como una previsión a futuro.¹¹

Quinto. La libertad para votar fue afectada, porque la reforma tergiversó el efecto de la votación emitida por la ciudadanía y, con ello, la voluntad manifestada, por lo que no puede considerarse como una elección libre y auténtica, debido a que de manera unilateral fueron modificados sustancialmente los efectos del acto y, además, cancelado el derecho de la ciudadanía a renovar la gubernatura del Estado en el año dos mil veintiuno, en violación del carácter periódico de la elección.

En ese sentido, al arrogarse la facultad de prolongar el periodo de la gubernatura, el Congreso Local actuó como intermediario y sustituyó la voluntad del electorado, con lo cual restó total libertad y autenticidad a la decisión ciudadana.¹²

Sexto. La equidad electoral obliga a las autoridades públicas a guardar una actitud neutral frente a la contienda electoral sin favorecer o desfavorecer a candidatura alguna y con el cuidado de no distorsionar las condiciones propias de equidad; sin embargo, el decreto impugnado favorece al gobernador sin que alguna otra candidatura hubiera tenido posibilidad de acceso a ese beneficio, pues fue aprobada con posterioridad a la jornada electoral cuando ya se conocían los resultados de la elección.

De esta manera, a juicio del partido político, el Congreso Local incumplió con su deber de guardar una actitud neutral al asumir una posición favorecedora de la candidatura vencedora al hacer propia la pretensión del vencedor de prolongar el periodo de la gubernatura, en beneficio también del partido político que lo postuló.¹³

¹¹ Páginas 209 a 212 ídem.

¹² Páginas 212 a 214 ídem.

¹³ Páginas 214 a 216 ídem.



Séptimo. El decreto impugnado constituye una reelección implícita que puede incluirse dentro de los alcances de la prohibición de no reelección, porque sin justificación democrática fue extendido el periodo del cargo más allá de los límites temporales que al momento de la jornada electoral establecía la Constitución Local.¹⁴

Octavo. En el artículo 105, fracción II, de la Constitución General fue establecida una prohibición para la emisión de nuevas disposiciones normativas electorales o la modificación de las existentes de carácter electoral a menos de noventa días del inicio del proceso en el que pretenden aplicarse, lo que se traduce en una limitación temporal a la esfera competencial del Poder Legislativo.

En ese sentido, el partido político considera que la reforma realizada por el Congreso Local, además de realizarse fuera de sus competencias por restricción temporal, tuvo como efecto la modificación sustancial de los resultados de una elección organizada y calificada por el Instituto Electoral del Estado de Baja California, en ejercicio de sus competencias constitucionales y obligó a modificar la constancia de mayoría entregada al vencedor, para señalar su elección para ocupar el cargo hasta el año dos mil veinticuatro, cuando las reglas de la contienda ya no podían modificarse.¹⁵

Acción de inconstitucionalidad 114/2019 (Partido de la Revolución Democrática)

Antes de realizar argumentos formalmente en el apartado de conceptos de invalidez de su demanda, en primer lugar, en el apartado denominado *procedencia de la acción de inconstitucionalidad*, el partido político precisa que el decreto combatido implica una reforma prohibida en la Constitución General, que dispone la condición de no reformar el contenido del artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

Además, en su contenido original, publicado en dos mil catorce, ese artículo transitorio cumplió su objeto y fin de manera cierta, objetiva, legal y mediante el

¹⁴ Páginas 216 y 217 ídem.

¹⁵ Páginas 217 a 219 ídem.



ejercicio del voto de manera libre y secreta de parte de los ciudadanos, dado que el proceso electoral culminó el dos de junio de dos mil diecinueve cuando fue realizada la jornada electoral bajo la disposición normativa vigente en ese momento, conforme a la cual, se emitió la convocatoria por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California.

El decreto impugnado es una ley privativa, porque infringe el principio de que toda ley debe ser impersonal, general y abstracta. Contrario al bien jurídico tutelado en el artículo 13 de la Constitución General, la reforma combatida tiene un destinatario concreto que es Jaime Bonilla Valdez, quien por sí y por interpósitas personas ha intentado ampliar su mandato, pero a nivel federal se han revocado las resoluciones del tribunal local que lo han permitido.

Asimismo, el decreto impugnado carece de fundamentación y motivación legislativa, pues en el proceso electoral local ordinario fue convocado para la elección del titular del Ejecutivo por un periodo específico, el cual, una vez finalizado, de ninguna manera pudo ser reducido ni ampliado.

En ese sentido, la pretensión de la reforma es como si se tratara de una elección propia para un nuevo periodo, del cual fueron excluidos para esos efectos a prácticamente toda la comunidad del territorio de la entidad federativa y privado de manera implícita a los ciudadanos de la libertad para elegir a sus representantes en condiciones de igualdad, en contravención a los principios rectores de las elecciones libres, auténticas y periódicas mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, así como los derechos fundamentales de participación política a votar y ser votado.

Por otra parte, el partido político solicita que sea declarada la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad respecto del Decreto 351, emitido por el Poder Reformador de la Constitución Local del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, por el que se reformó el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de ese Estado, aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce; dado que en el artículo 19, fracción V, de la ley de la materia fue dispuesto que son improcedentes las controversias cuando cesaron los efectos de la disposición general o acto y, en el caso, el artículo octavo transitorio



modificado dejó de existir desde el momento en que cumplió el objeto para el que fue creado.

Además, alega que el decreto impugnado vulnera el principio de irretroactividad de la ley, ya que conlleva una interferencia con los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas.¹⁶

Primero. El decreto impugnado tiene como finalidad aumentar el periodo del cargo de la gubernatura de dos a cinco años, lo que beneficia a un sujeto específico.

Asimismo, el decreto impugnado no guarda conformidad con los artículos 1o., 35, fracciones I y II, 39, 40, 41, fracción I; 116, fracción IV, incisos b) y n); y, 133 de la Constitución General, ya que en el año dos mil catorce fue llevada a cabo una reforma en cumplimiento al artículo 116, fracción IV, inciso n), constitucional, en la que fue ordenado a las Legislaturas Locales que ajustaran sus Constituciones con el fin de empatar la fecha de realización de cualquiera de las elecciones locales en el Estado con las elecciones federales.

Por otra parte, al modificar la disposición emitida en el año dos mil catorce y después de haberse emitido la convocatoria al proceso electoral ordinario de 2018-2019, la disposición impugnada transgrede los artículos 35, fracciones I y II; 39, 40 y 41, fracción I, constitucionales, en los cuales fueron previstos los derechos de los ciudadanos de votar, ser votados y los principios democráticos contenidos en esos preceptos constitucionales.

Lo anterior, porque el Poder Reformador de la Constitución Local hizo caso omiso de esas bases constitucionales, además de cometer un claro fraude a la voluntad popular por transgredir lo dispuesto en la Constitución, en el sentido de que la elección de los gobernadores debe realizarse mediante sufragio universal, libre, secreto y directo y con reglas previamente determinadas, ciertas, legales y objetivas, a efecto de generar certeza en el electorado.

¹⁶ Páginas 383 a 390 ídem.



En atención a las reglas de la Constitución Federal, las Constituciones y leyes secundarias locales electorales, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral emitió durante el proceso electoral la convocatoria para la contienda electoral para elegir al gobernador del Estado, que ocuparía ese cargo del uno de octubre de dos mil diecinueve al treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

Las reglas establecidas fueron claras, precisas y objetivas, porque el Congreso Local las emitió en tiempo y forma y nadie recurrió su inconstitucionalidad; razonar de forma distinta es transgredir lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución General, en cuanto a que las leyes federales y locales deberán publicarse y promulgarse por lo menos noventa días antes del inicio del proceso electoral y durante éste no habrá modificaciones legales fundamentales.

Al respecto, en la acción de inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que para el caso de que los Estados decidan extender o recortar los mandatos de los gobernantes locales, tal modificación deben hacerla como una previsión a futuro.

Por otra parte, el partido político considera que el decreto impugnado transgrede el último párrafo del artículo 105 constitucional, ya que la modificación combatida debió publicarse con por lo menos noventa días de anticipación a que inició el proceso electoral.

Desde su perspectiva, es claro que en ese precepto el Poder Reformador de la Constitución Local estableció que durante el proceso electoral no podrá haber modificaciones legales fundamentales, como la realizada en la disposición impugnada, la cual ni siquiera ocurrió durante el proceso electoral, sino una vez finalizado éste.

Agrega que la reforma también vulnera el artículo 133 constitucional por infringir el principio de supremacía constitucional e implica un abuso de poder por contrariar la parte orgánica de la Constitución que tiene como finalidad la organización del poder.



También transgrede los artículos 1 a 6 de la Carta Democrática Interamericana; 2, numerales 1 y 3, y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conforme a los cuales el pueblo tiene derecho a la democracia efectiva, entendida como el cumplimiento irrestricto de las leyes en materia electoral, de acuerdo con los principios rectores del proceso.¹⁷

Segundo. El decreto reclamado transgrede lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución General debido a que causa un retroceso en la vida pública, política y democrática y en los derechos de voto de los ciudadanos que eligieron por un periodo de dos años y que ilegalmente se pretende ampliar, aunado a que no guarda conformidad con los artículos 116, fracción IV, inciso n), de la Constitución Federal y 112 de la Constitución Local, por no cumplir con el mandato de la reforma político-electoral de dos mil catorce.

Aunado a lo anterior, es falso lo considerado por el Poder Reformador de la Constitución Local para reformar el artículo octavo transitorio de la Constitución Local de dos mil catorce; justificación que cae en lo absurdo, ilegal, falto de certeza y objetividad, dado que no puede alegarse que el dinero que se gasta para realizar las elecciones es superior a los principios democráticos que se han ganado después de muchos años.

Asimismo, el Poder Reformador de la Constitución Local aduce que la reforma permitirá menos abstencionismo; argumento que tampoco sirve de base justificativa, porque fue pasado por alto que la emisión del voto en las elecciones federales o locales es un derecho consagrado constitucionalmente, pues es inconcebible que la emisión del voto sea supeditada a cuestiones financieras y que se cause abstencionismo.

En ese sentido, la iniciativa presentada por el grupo parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional carece de perspectiva analítica propiamente jurídica y de una investigación legal e histórica, dado que en ella debió tomarse en cuenta que nuestro país es una república representativa, compuesta

¹⁷ Páginas 402 a 420 ídem.



por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, según los principios de la Constitución; de ahí que el primer principio es la República, que consiste en el puntual establecimiento y cumplimiento del inicio y el fin del mandato, el cual debió observar la reforma impugnada.

Al respecto, refiere lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 13/2015, y argumenta que en ese precedente el Tribunal Pleno puntualizó, con base en lo establecido en las acciones de inconstitucionalidad 3/2002 y 8/2002, que en el artículo 116 constitucional fue reconocida la libre configuración de las entidades federativas para determinar el periodo de un gobierno estatal siempre y cuando no exceda de seis años; hecho que es excepcional y se justifica para cumplir con la homologación de elecciones establecida en ese mismo artículo.

Por otra parte, el partido político sostiene que la designación de la representación nacional es realizada mediante el voto de los ciudadanos y puede ser de dos formas: la primera, en los plazos y términos previamente establecidos en la ley, caso en el que se está en presencia de un proceso electoral ordinario; la segunda, en casos especiales en que por una circunstancia de excepción no es integrada la representación en el proceso ordinario.

De ahí que para poder ejercer realmente el sufragio, el elector debe tener oportunidad de conocer para qué cargos y qué periodos elegirá a la persona que decida, al igual que tener la oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección, ya que ampliar el mandato de un gobernador electo implica dejar en estado de incertidumbre al electorado y vulnera lo establecido en la Constitución respecto a los límites para el ejercicio de la atribución de libre configuración de mandatos de gobierno.

Por lo que es inadmisibles la injerencia del Congreso del Estado, al cambiar una decisión tomada por los ciudadanos el dos de junio de dos mil diecinueve, al elegir por única ocasión a su gobernador por dos años, lo que constituye una intromisión contraria a las bases constitucionales, rompe con el espíritu que animó la reforma político-electoral y violenta el sufragio de los ciudadanos por decidir de manera autónoma e independiente la duración del gobernante.



Además, el decreto impugnado transgrede el artículo 14 constitucional, dado que de ninguna manera puede aplicarse de forma retroactiva una disposición en perjuicio de los ciudadanos, del sistema de gobierno y del Pacto Federal.¹⁸

Tercero. El decreto impugnado transgrede los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y el Estado de derecho, pues el legislador no atendió a los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia del derecho de igualdad y del derecho de votar y ser votado (acciones de inconstitucionalidad 5/2016 y 27/2002), así como el principio de jerarquía normativa y subordinación jerárquica reconocidos en distintos criterios jurisprudenciales.¹⁹

Cuarto. El decreto impugnado transgrede los artículos 1o., 35, fracción I, 39, 40, 41 y 116, fracciones I, inciso a), y IV, inciso a), de la Constitución Federal y 4o., 5o. y 8o., fracción II, inciso a), de la Constitución Local, en relación con la Convocatoria a Elecciones Ordinarias 2018-2019, emitida por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California.

La disposición combatida atenta contra el principio de certeza y congruencia y la voluntad del electorado, al emitir su sufragio en el proceso electoral ordinario 2018-2019, en el que fue electo el gobernador por el periodo comprendido del uno de noviembre de dos mil diecinueve al treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno.

Además, de manera intrínseca, el decreto impugnado contraviene la voluntad del electorado y regula una ampliación del mandato del titular del Ejecutivo de Baja California, lo cual no coincide con la voluntad ciudadana.

La disposición impugnada es contraria a los artículos 1o., 35, fracción I, 39, 40, 41 y 116, fracciones I, inciso a) y IV, inciso a), de la Constitución Federal y 4o., 5o., 8o., fracción III, inciso a), de la Constitución Local, por contrariar el derecho

¹⁸ Páginas 420 a 431 ídem.

¹⁹ Páginas 431 a 436 ídem.



humano al voto universal, libre, secreto y directo en las elecciones populares, mediante elecciones libres auténticas y periódicas.

En ese sentido, en la Constitución General es protegido el bien jurídico del sufragio universal, el cual emite cada uno de los ciudadanos exclusivamente por un candidato para un periodo determinado. También es tutelado el sufragio libre, entendido como el ejercicio del derecho de voto, sin cortapisas, interferencias, presiones o coacciones, de manera que no debe desviarse para generar beneficios en prórrogas o ampliación de mandatos, pues sobre éstas no existe voluntad del electorado.

Al respecto, el partido político refiere la tesis aislada X/2001 y la resolución de la acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006, en los que fue establecido que son inconstitucionales las reformas que se realicen para la ampliación del plazo del cargo de gobierno para el cual ha sido electo en un proceso realizado en tiempo y de forma democrática.

Finalmente, considera que el hecho de que el Congreso Local ampliara el periodo del candidato electo Jaime Bonilla Valdez a cinco años, no sólo se traduce en una violación a la libertad del sufragio, sino que también es expresión de una vida antidemocrática y constituye un fraude a la ley.²⁰

Quinto. El decreto impugnado no guarda conformidad con los artículos 13, 16, primer párrafo, 35, fracción I, 39, 40, 41 y 116, fracciones I, inciso a) y IV, inciso a), de la Constitución Federal y 4o., 5o., 8o., fracción II, inciso a), de la Constitución Local, pues en franca violación a los principios de retroactividad y del debido proceso en perjuicio de los ciudadanos residentes en el Estado de Baja California, genera beneficios retroactivos única y exclusivamente en favor de un ciudadano determinado.

Contrario a lo establecido en los artículos 13 y 14 de la Constitución General, el decreto impugnado beneficia a una sola persona. Con su aplicación extiende el

²⁰ Páginas 436 a 437 ídem.



mandato para el que fue electo, pretensión y beneficio que ha intentado conseguir mediante diversas ocasiones en los recursos de inconformidad 18/2019, 21/2019 y 24/2019, en los que Tribunal Electoral Local ordenó modificar la convocatoria, decisión que fue revocada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los juicios de revisión constitucional SUP-JRC-5/2019, SUP-JRC-6/2019, SUP-JRC-7/2019, SUP-JRC-8/2019, SUP-JRC-9/2019, SUP-JRC-10/2019, SUP-JRC-11/2019, SUP-JRC-12/2019, SUP-JRC-13/2019, SUP-JRC-44/2019, SUP-JRC-45/2019, SUP-JRC-47/2019 y SUP-JRC-48/2019.

La insistencia ha sido recurrente, como se puede apreciar en los diversos juicios de revisión constitucional SUP-JRC-22/2019, SUP-JRC-23/2019, SUP-JRC-24/2019 y SUP-JRC-48/2019.

En una tercera ocasión, el ciudadano Jaime Bonilla Valdez, pese a la existencia de dos ejecutorias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, interpuso juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano SUP-JDC 115/2019, medio de defensa que fue reencusado al tribunal local, el cual se encontraba subjúdice como recurso de revisión 146/2019, en el que se impugnó el dictamen del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, por el que le expidió la constancia de mayoría como gobernador electo para el periodo 2019-2021, con ello insistió en conseguir de manera retroactiva una norma en beneficio propio con la ampliación de su mandato.

El decreto combatido pretende dar efectos retroactivos, posteriores a derechos adquiridos contenidos en el artículo transitorio constitucional reformado y que cumplió su objeto de manera idónea con el acto de elección del gobernador, el cual ya ha culminado. Con su regulación se establecieron las bases con las que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral emitió la Convocatoria a Elecciones Ordinarias 2018-2019.²¹

Acción de inconstitucionalidad 115/2019 (Partido Revolucionario Institucional)

²¹ Páginas 448 a 455 ídem.



Primero. El decreto impugnado transgrede los artículos 34, 35, fracción I y 114, fracción IV, inciso a), de la Constitución General, 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos porque con la reforma a la Constitución de Baja California de dos mil catorce, los ciudadanos del Estado incorporaron a su esfera de derechos políticos el votar por quien deberá asumir la titularidad del Poder Ejecutivo a partir del uno de noviembre de dos mil veintiuno.

Por ende, la reforma reclamada equivale a conculcar el derecho político ciudadano al sufragio efectivo y prorroga por tres años el mandato ya concedido en las urnas, conforme a las disposiciones vigentes al momento de celebrarse y calificarse los comicios, sin que ello tenga sustento en la voluntad popular.²²

Segundo. El decreto impugnado transgrede los artículos 39, 40, 41, 115, primer párrafo y 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución General, 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos porque el Poder Reformador de la Constitución Federal estableció un gobierno republicano y democrático mediante la renovación periódica de la titularidad del Poder Ejecutivo Local con la participación directa de las y los ciudadanos de la entidad federativa.

En ese sentido, la prórroga en tres años adicionales al mandato conferido en las urnas en términos del Texto Constitucional vigente al momento de llevarse a cabo el acto soberano de ejercicio del sufragio efectivo conculca el derecho de las y los ciudadanos de Baja California a elegir de manera libre, personal, directa y secreta al titular del Poder Ejecutivo Local para el periodo 2021-2027.

Sin que la transgresión referida sea superada por la pretensión de que dicho derecho al sufragio activo se traslade al año dos mil veinticuatro, pues existe un derecho político a la renovación del Ejecutivo del Estado en el año dos mil veintiuno, mediante la celebración de los comicios correspondientes.²³

²² Páginas 501 a 507 ídem.

²³ Páginas 507 a 513 ídem.



Tercero. El decreto impugnado transgrede los artículos 39; 40; 41; 115, primer párrafo y 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución General, 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos porque establece la ampliación del mandato del gobernador, lo cual implica el otorgamiento de la titularidad del Poder Ejecutivo Local por un periodo adicional de tres años sin que se sustente en la elección directa que corresponde exclusivamente a los ciudadanos de Baja California.

Lo anterior significa, además, articular un supuesto no previsto en la Constitución General para la renovación del Ejecutivo Local: el otorgamiento del cargo a quien ya fue electo por un periodo adicional e inmediatamente continuo, sin que se produjera alguna de las hipótesis que permitiera a la Constitución Local adoptar previsiones para evitar la acefalía del Poder Ejecutivo del Estado.

Así, el órgano revisor de la Constitución Local se arrogó no sólo de una facultad de la que carece, sino contraria a lo previsto en la Constitución General.²⁴

Cuarto. El decreto impugnado transgrede el artículo 116, segundo párrafo, fracción IV, inciso b), de la Constitución General y el principio de certeza electoral, debido a que modificó las reglas electorales emitidas con anterioridad al proceso electoral de Baja California 2018-2019 y a la jornada comicial de dos de junio, con lo cual fue violado el derecho a conocer la normativa electoral con antelación al inicio del propio proceso electoral y mantenerla sin modificaciones fundamentales durante su realización.

Además, la reforma impugnada transgrede el principio de imparcialidad, porque atenta de manera directa contra el deber de asumir o mantener una actitud y conducta ajena a cualquier preferencia, toda vez que la determinación del órgano revisor de la Constitución Local tuvo como beneficiario específico al gobernador electo.

Asimismo, la actuación del órgano revisor de la Constitución Local violenta el principio de legalidad en materia electoral por el incumplimiento de las pre-

²⁴ Páginas 513 a 517 ídem.



visiones normativas de la Constitución General, pues tomó decisiones carentes de sustento normativo basadas en facultades que el orden jurídico no le otorga.²⁵

Quinto. El decreto impugnado transgrede el artículo 13 de la Constitución General, porque se trata de una ley privativa prohibida en la Constitución General, en razón de que el gobernador electo de Baja California es la única persona a la cual le es aplicable la disposición expedida, al tiempo que ésta carece de todo sentido en el orden jurídico local luego de su ejecución para ampliar por tres años el periodo constitucional para el que el gobernador fue electo.²⁶

Sexto. El decreto impugnado transgrede el principio de irretroactividad de las leyes en perjuicio de persona alguna previsto en el artículo 16 constitucional, pues los ciudadanos de Baja California adquirieron el derecho a elegir al titular del Ejecutivo Local para el periodo dos mil veintiuno-dos mil veintisiete. El efecto de conferir al gobernador electo un periodo adicional de tres años en el ejercicio del cargo constituye la conculcación del derecho adquirido por el pueblo de esa entidad federativa para elegir libre y democráticamente a quien debe hacerse cargo de la titularidad del Ejecutivo Local.²⁷

Séptimo. El decreto impugnado transgrede los artículos 14, cuarto párrafo; 41, base VI, primer párrafo; y, 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución General y cuarto transitorio de la reforma electoral de diez de febrero de dos mil catorce, debido al carácter transitorio del artículo transitorio referido, pues una vez cumplida su función por el destinatario de la disposición, colmó su propósito jurídico y agotó la posibilidad de su aplicación ulterior, tanto con relación a su cumplimiento por parte del órgano revisor de la Constitución Local, como con respecto a sus efectos al realizar los comicios locales a que se encontraba vinculada.²⁸

²⁵ Páginas 517 a 524 ídem.

²⁶ Páginas 525 a 528 ídem.

²⁷ Páginas 529 a 532 ídem.

²⁸ Páginas 532 a 539 ídem.



Octavo. El decreto impugnado transgrede los artículos 1o., párrafos primero y tercero; 14, párrafo segundo; y 72, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución General, en atención a lo establecido en los artículos 33 y 34 de la Constitución Local y 148, 149, 150 y 157 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

Lo anterior porque en el artículo 149 referido fue previsto que tratándose de dictámenes relativos a iniciativas de leyes o decretos, la votación debe ser nominal necesariamente; mientras que en el artículo 157 mencionado fue establecido que la votación por cédula es utilizada para el caso de elección o designación de una o varias personas.²⁹

Noveno. El decreto impugnado transgrede los artículos 40; 42, primer párrafo; 115, párrafo primero; y, 116, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución General, en atención a que aquél atenta contra el principio político republicano, porque sin mediar la celebración de elecciones populares fue modificado el periodo de desempeño del gobernador electo.

Asimismo, el decreto atenta contra el principio democrático constitucional, porque hace nugatorio el derecho de los ciudadanos del Estado de Baja California de elegir directamente a quien debe ejercer directamente la titularidad del Ejecutivo del Estado.³⁰

Acción de inconstitucionalidad 119/2019 (Partido de Baja California)

Primero. El decreto impugnado transgrede los artículos 1o., 41, apartado A, primer párrafo y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución; 23, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; y, 116, fracción II, segundo párrafo, y fracción IV, inciso a), 115, fracción I, segundo párrafo, en relación con los numerales 35, fracciones I y II, 39, 40 y 41 de la Constitución General, en los cuales fueron

²⁹ Páginas 540 a 545 ídem.

³⁰ Páginas 545 a 552 ídem.



establecidos el principio de certeza jurídica en materia electoral y el derecho humano al voto.

En los artículos 41, apartado A, primer párrafo y 116, fracción IV, inciso a), constitucionales fue establecido el principio de certeza electoral, el cual implica que los actores políticos tengan certidumbre sobre las reglas del proceso electoral, entre las cuales, está incluida que los ciudadanos sepan por qué cargos y por qué duración están emitiendo su voto.

Al respecto, uno de los elementos esenciales de las elecciones es su periodicidad, es decir, el voto se ejerce por cargos específicos que duran un tiempo determinado, por lo que la manifestación de la voluntad del electorado recae en el tiempo que durará el encargo.

La predeterminación temporal durante el ejercicio de un cargo público supone una garantía democrática. Es un control objetivo e imprescindible que impregna todos los Poderes del Estado, en este caso, al Ejecutivo de una entidad federativa.

Así, la temporalidad incide en el derecho de igualdad de acceso de todos y todas las ciudadanas en la función pública. En el asunto estaban en juego principios jurídicos que implican protección de intereses comunes a quienes forman parte de una comunidad.

Lo establecido en el artículo 23, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es claro respecto a que en las elecciones debe garantizarse la libre expresión de la voluntad de los electores, por lo cual, modificar el periodo de la gubernatura votada originalmente por un periodo de 2 años trae como consecuencia transgredir la voluntad del electorado.

Acorde con ello, en la convocatoria emitida por el instituto local fue establecido claramente que la elección de gobernador sería por dos años, por lo cual, la ciudadanía salió a votar por candidatos que durarían en su encargo ese lapso. Asimismo, en la constancia de mayoría, con relación a una elec-



ción a gobernador, también fue señalado que el periodo de gobierno sería por dos años.

De ahí que, en el caso concreto, deban tomarse en cuenta los siguientes factores:

1. En el artículo octavo transitorio de la Constitución Local aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce fue establecido de forma clara que la elección a gobernador del dos de junio de dos mil diecinueve sería por un periodo de dos años (de dos mil diecinueve a dos mil veintiuno).

2. El organismo electoral preparó la elección de dos de junio de dos mil diecinueve para diversos cargos, entre ellos, el de gobernador, por un periodo de dos años, tan es así que la convocatoria emitida por la autoridad electoral fue para que se eligiera al gobernador por ese periodo.

3. La convocatoria de once de septiembre de dos mil catorce fue impugnada mediante distintos recursos ante el Tribunal Electoral Local: en el RI 63/2019 se revocó el periodo de mandato; sin embargo, varios partidos políticos recurrieron esa resolución mediante el juicio JRC 22/2019 y acumulados, en los que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revocó la resolución del tribunal local, por lo cual, el periodo de gobernador continuó siendo de dos años.

4. Dichos recursos constituyen cosa juzgada, porque, al aceptar esas resoluciones, el gobernador electo está aceptando un periodo por dos años.

5. El electorado de Baja California votó por el cargo de gobernador por un periodo de dos años, con fundamento en el artículo octavo transitorio de la Constitución Local, aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce.

6. La reforma al artículo octavo transitorio de la Constitución Local que modificó el periodo de Gobierno a cinco años fue realizada una vez concluida la elección, entregada la constancia de ganador y, por ende, fuera del término que marca el artículo 105, fracción II, de la Constitución General.



La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en su jurisprudencia que el periodo de mandato de un servidor público no puede modificarse para beneficiarlo o ampliar el mandato que esté desempeñando en el momento de la reforma, pero tampoco puede aplicarse dicha ampliación para el periodo para el que fue electo el funcionario, como sucede en este caso.

Lo anterior en términos de la jurisprudencia, de rubro: "PRÓRROGA DE MANDATO. ES INCONSTITUCIONAL EN CASO DE QUE IMPLIQUE LA PROLONGACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL Y DE LOS MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS QUE SE ENCUENTREN EN ESE MOMENTO EN CURSO, MÁS ALLÁ DEL PERIODO PARA EL CUAL HAN SIDO ELECTOS."

En el criterio referido fue establecido que la ampliación del término por el cual se gobierna o se ejerce un cargo de elección popular es contrario al principio de certeza jurídica y violenta el derecho al voto de los ciudadanos, sin dejar de lado que el término para haber hecho esa reforma debió ser noventa días antes de la elección, con fundamento en el artículo 105, fracción II, de la Constitución General.

Asimismo, en el artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos fue establecido que el voto debe resultar de la libre expresión de la voluntad de los electores, por lo cual, si los electores votaron por un gobernador por un periodo de dos años, la modificación de ese periodo vulnera la libre expresión del electorado.

Por lo que de una interpretación sistemática de los artículos 23, numeral 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 35 y 41 constitucionales se sigue que el voto debe garantizar la libre voluntad del electorado, lo que conlleva que el decreto combatido violenta la libre voluntad de cientos de miles de bajacalifornianos.³¹

Segundo. El decreto impugnado transgrede el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, constitucional, en cuanto a que establece que la reforma a dis-

³¹ Páginas 1070 a 1079 del tomo II.



posiciones electorales deberá publicarse o promulgarse cuando menos noventa días antes de la elección, lo cual, en el caso, no sucedió. Esto trae como consecuencia la violación al principio de certeza jurídica en materia electoral, establecido en los artículos 41, apartado A, primer párrafo, 116, fracción IV, inciso b) y 23, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el orden cronológico de la expedición de la disposición normativa cuestionada fue el siguiente:

1. El ocho de julio de dos mil diecinueve se aprobó el decreto impugnado y se turnó a los Ayuntamientos para la aprobación de la reforma a la Constitución Local.
2. El veintitrés de julio de dos mil diecinueve, en sesión extraordinaria, el Congreso de Baja California aprobó la reforma, en virtud de que tres de los cinco Municipios del Estado habían aprobado la reforma a la Constitución Local.
3. El diecisiete de octubre de dos mil diecinueve se publicó el decreto en el Periódico Oficial Local.

Del análisis del orden cronológico de la reforma combatida, se advierte que la reforma y el proceso de ésta inició en el mes de julio de dos mil diecinueve, es decir, un mes después del dos de junio de dos mil diecinueve, y sí afecta de forma directa dicho proceso electoral, porque beneficia al gobernador electo, y como afectó de forma directa a dicho proceso legal es inconstitucional, porque no se hizo dentro del término que marca el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución.

En relación con ese plazo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el criterio, de rubro: "PROCESO ELECTORAL. PARA DETERMINAR JURÍDICAMENTE SU INICIO DEBE ATENDERSE A LA FECHA QUE ESTABLEZCA LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ANTERIOR A LA REFORMA Y NO A AQUELLA CUYA CONSTITUCIONALIDAD SE CONTROVIERTE O A SITUACIONES FÁCTICAS."

Ese criterio es claro en establecer que, por situaciones fácticas, no puede modificarse una norma electoral, al estar vinculada al proceso electoral de dos



mil diecinueve, dado que uno de los objetivos que busca proteger el principio de certeza jurídica en materia electoral es que los votantes sepan por cuál periodo es por el cual están eligiendo a sus representantes, lleva a concluir que no puede realizarse ningún tipo de reforma dentro de los noventa días. Esto implica también que no pueda modificarse una norma electoral después del proceso, que afecte directamente a éste.

Si bien es cierto que la reforma se dio después de concluido el proceso electoral, el espíritu del Poder Reformador de la Constitución Federal es que las reformas electorales no se hagan en ese periodo de "noventa días, anteriores a la elección", precisamente para otorgar certidumbre jurídica a la elección y para que existan reglas claras del proceso electoral.

Si la intención del Poder Reformador de la Constitución Local es la protección al principio de certeza jurídica, esto implica, a contrario sensu, que las reformas electorales, aun cuando sean posteriores a la elección, tienen como consecuencia la violación a dicha prohibición constitucional.³²

Tercero. La norma general impugnada, la exposición de motivos y los argumentos bajo los cuales se fundó ésta, son inconstitucionales, porque transgreden los artículos 116, fracciones I y IV, inciso n), 40 y 41 constitucional, así como las jurisprudencias emitidas al resolver las acciones de inconstitucionalidad 3/2002, 8/2002 y 13/2015.

Los diputados del Congreso de Baja California, especialmente el diputado Víctor Morán, en su exposición de motivos, presentada el ocho de julio de dos mil diecinueve, así como del debate suscitado el veintitrés de julio siguiente, básicamente se motivó la reforma con base en los siguientes argumentos:

1. Por el ahorro que generaría al fijar una elección a gobernador para cinco años.
2. Se determinó que ampliando el periodo de la gubernatura de dos a cinco años, se iba a poder cumplir con el plan estatal de desarrollo.

³² Páginas 1079 a 1083 ídem.



Además, se vulneró la garantía de fundamentación y motivación, en virtud de que en la exposición de motivos del decreto que se combate se cita lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 3/2002, 8/2002 y 13/2015, y se afirma que en esos precedentes se había establecido que lo más favorable para el ejercicio de una gubernatura es un caso de excepción que puede darse, para llegar a cumplir la finalidad del artículo 116, fracción IV, inciso n), de la Constitución Federal, que es homologar cuando menos una elección local a las elecciones federales.

Sin embargo, del análisis de dichas resoluciones, la materia de litis constitucional, no fue establecer que una gubernatura de cinco años era más viable constitucionalmente hablando que una de dos años, para efectos de cumplir con la homologación de las elecciones referidas, sino lo que se estableció era que los periodos elegidos por las Legislaturas Locales, para efectos de homologar la elección federal, y que fue escogida por los tres Congresos Locales, que fueron parte de las citadas acciones de inconstitucionalidad, fueron válidos, dado que no excedieron de los seis años que marca la fracción I del artículo 116 constitucional.

Esos tres criterios fueron de Legislaturas Locales que escogieron homologar la elección federal por cinco años, y lo único que sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue que dicho periodo era constitucional, porque no sobrepasaba el término de seis años que marca el artículo 166, fracción I, de la Constitución y de ninguna manera se resolvió que dicho periodo fuese más idóneo que otro.

El artículo 116, fracción I, de la Constitución establece claramente el principio de autonomía estatal para celebrar elecciones, siempre y cuando no sobrepase del término de seis años el periodo a gobernar, así como el artículo 116, fracción IV, inciso n), establece que la elección local, cuando menos en una de ellas, debe estar empatada con un proceso federal, por lo cual, atendiendo al principio de autonomía estatal, debe dársele libertad a los Congresos Locales y a los Estados, que éstos fijen, siempre y cuando no sobrepase seis años.

En la acción de inconstitucionalidad 13/2015 se resolvió un tema idéntico, en virtud de que en el Estado de Veracruz se había legislado y optado por la homologación de la elección de gobernador a los comicios federales, por un periodo



de dos años; para ello se previó como ajuste un periodo de gobierno corto de dos años y el partido político promovente acudió al control abstracto para que se declarara inconstitucional y se modificara a un periodo de cinco años.

Refiere que en ese fallo se sostuvo que, al haberse elegido un periodo de dos años por el Congreso Local, se estaba dentro del periodo de seis años previsto en el artículo 116, fracción I, constitucional y actuó dentro de los límites del principio de autonomía estatal.

Agrega que no existe certeza de que fácticamente en cinco años se podrá desarrollar mejor la economía, la cultura y el plan estatal de desarrollo.

Atendiendo a lo incierto que pueda suceder en el mundo fáctico, es el motivo por el cual no puede establecerse que la reforma va a cumplir con el plan estatal de desarrollo y con el dinero que no se gaste en la elección en dos años, se generará un ahorro que pueda ser invertido en el desarrollo.

El diputado Víctor Morán habló de un ahorro en la elección de dos años de cuatrocientos millones de pesos, pero no toma en cuenta que si habrá elecciones en dos años, dado que habrá elecciones de Legislatura y municipales, el ahorro del que se habla ocurriría si no se llevara a cabo ningún tipo de elección, cuando la única que no habría sería la de gobernador.

Como segunda conclusión y adicionalmente, la resolución de la acción de inconstitucionalidad 13/2015, fue aprobada por once Ministros, por lo que ese criterio adquiere el carácter de obligatorio, en el que se resolvió un caso idéntico al que ahora es materia de impugnación.

En ese precedente se revisaron las situaciones fácticas, como el ahorro de dinero en elecciones seguidas y que este dinero pudiera invertirse en el plan estatal de desarrollo, y se concluyó que realizar una reforma bajo ese argumento, es totalmente inconstitucional.³³

³³ Páginas 1083 a 1087 ídem.



Cuarto. La norma impugnada violenta el principio de cosa juzgada que protege el derecho humano de acceso a la justicia reconocido en los artículos 17 constitucional y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el derecho humano al voto establecido en el numeral 41 constitucional y el principio de certeza jurídica en materia electoral previsto en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el caso concreto, el once de junio de dos mil diecinueve, se entregó la constancia de mayoría a Jaime Bonilla Valdez, para ocupar el cargo de gobernador por un periodo de dos años (2019-2021).

Al recibir su constancia de mayoría, el vencedor presentó el recurso RR. 146/2019, radicado en el Tribunal de Justicia Electoral de Baja California, impugnó la parte en donde se le reconoció como gobernador electo por un periodo de dos años; sin embargo, desistió de dicho recurso y el partido político Movimiento Ciudadano interpuso un juicio de revisión constitucional, que se radicó con el número 40/2019 en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el cual se declaró improcedente el recurso, en contra del desistimiento del RR. 146/2019.

Jaime Bonilla Valdez consintió la referida constancia por dos años, tan es así que recurrió el periodo por el cual se le reconoció para ejercer el cargo, pero desistió del recurso.³⁴

Quinto. El procedimiento legislativo relativo al decreto impugnado se encuentra viciado, ya que se cometieron diversas irregularidades con trascendencia constitucional, debido a que se violentó la garantía de legalidad, establecida en los artículos 14 y 16 constitucionales, y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El Congreso de Baja California vulneró los artículos 119, 149 y 157 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Baja California, así como 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, así como el 94 cons-

³⁴ Páginas 1088 a 1090 ídem.



titucional, porque no se aplicaron diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

a) El ocho de julio de dos mil diecinueve, se presentó ante el Pleno del Congreso la iniciativa de reforma constitucional al artículo octavo transitorio con el objeto de ampliar el periodo del mandato del gobernador electo de dos a cinco años.

b) El diputado que presenta la iniciativa solicitó la dispensa del trámite por considerarlo de "urgente y obvia resolución".

c) Después de la lectura de parte de la iniciativa, se resolvió aprobar la dispensa del trámite.

d) Al abrirse el debate, se presentó solamente un orador, el cual expresó estar en contra de la propuesta de reforma.

e) Se tomó la votación mediante cédula, y se aprobó el decreto por veintiún votos en favor y un voto nulo, y se declaró aprobada.

El tiempo transcurrido entre el inicio de la lectura de la iniciativa y el recuento de los votos y la declaración de aprobación de la reforma es de aproximadamente treinta minutos.

El proceso de aprobación de la reforma constitucional se da en condiciones de excepcionalidad que afectan valores democráticos fundamentales tutelados por las reglas y principios constitucionales y convencionales. La presentación de la iniciativa, la dispensa de trámites, la discusión y la forma de votación afectan gravemente la calidad democrática de la decisión, afecta la deliberación de la representación y, al ser un proceso de decisión constitucional que afecta a los ciudadanos, importa un daño social a sus derechos.

El proceso de reforma constitucional debe cumplir con las siguientes fases: a. ser turnado a comisiones, b. publicación de la iniciativa en la Gaceta del Congreso, c. dictamen y d. votación nominal.



La anterior secuencia de fases requiere ser realizada en una temporalidad que supone la posibilidad de apreciar con mayor detenimiento los méritos, los posibles efectos o consecuencias de una propuesta, las mejoras o correcciones que pueden provenir de la pluralidad de la representación y de la reflexión del propio proponente. Tal proceso tiene mayor necesidad y exigencia cuando se trata de reformas al ordenamiento constitucional de una entidad federativa, ya que sus disposiciones por su carácter fundamental y supremacía jerárquica tienen un mayor grado de afectación en la organización de los poderes, en la vida democrática y en las condiciones de ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

La dispensa aprobada sometió la reforma a un régimen de excepcionalidad que minimizó e, inclusive, anuló, injustificadamente, las condiciones que posibilitan el conocimiento, la discusión, la votación de la representación y la rendición de cuentas. Afectó así, los valores democráticos tutelados constitucionalmente y, de manera directa, los derechos de los ciudadanos.

De acuerdo con el artículo 31 de la Constitución Local, habla de que la dispensa de trámite, única y exclusivamente se puede dar cuando se vayan a aprobar leyes o decretos, pero jamás establece que se hace dispensa cuando se reforme la Constitución del Estado, y es, a la vez, desarrollada en el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

Si el Congreso decide dispensar los trámites a una iniciativa de ley o decreto, está sujeto a condiciones que deben ser satisfechas:

- a) La urgente y obvia resolución debe ser objeto de calificación.
- b) Es necesaria la existencia de determinados hechos que generen la condición de urgencia.
- c) Debe acreditarse las consecuencias negativas para la sociedad de no realizarse la dispensa.
- d) No debe implicar la afectación a principios o valores democráticos.

No basta la decisión del Congreso, sino que debe ser motivada y, para ello, deben acreditarse: i) hechos que generen la condición de urgencia, ii) que existe



una relación causa/efecto, entre tales hechos y los riesgos o daños a la sociedad, iii) que la dispensa de trámite no afecte los valores democráticos y iv) que lo anterior debe ser objeto de calificación, es decir, de juicios expresados en un acto parlamentario en los cuales se razone que se está ante los supuestos anteriores.

En el presente caso, no existe acto parlamentario que acredite el cumplimiento de las condiciones anteriores. La sola iniciativa de reforma constitucional y la toma de votaciones en las que se aprueba la dispensa carecen de los elementos de validez para satisfacer la exigencia constitucional y legal señalada.

El objeto de la reforma constitucional fue aprobar un tratamiento especial privilegiado a la persona que ha sido elegida para un periodo de dos años, aumentándolo a cinco años, alterando con ello las condiciones originales de la elección, y se modifica uno de los elementos fundamentales de la elección llevada a cabo: la periodicidad. Lo anterior debió ser considerado a propósito de la posible afectación a los valores democráticos que se establece como limitante para aprobar la dispensa de los trámites parlamentarios.

Al respecto, se citan los siguientes criterios:

a. P./J. 33/2007: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)."

b. P./J. 36/2009: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE."

c. 1a./J. 87/2015 (10a.): "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO."

No justifica la omisión del Congreso el hecho que la reforma haya sido aprobada por la casi unanimidad de los presentes en la sesión (sólo hubo un voto



nulo), puesto que la regularidad en el procedimiento no es solamente una garantía en la calidad de la deliberación de los actores políticos, sino de la calidad, transparencia y rendición de cuentas exigibles a los representantes en el ejercicio de las funciones que les han sido conferidas por los representados.

Es decir, también es una garantía en favor del electorado y de los gobernados. Aun en el supuesto de unanimidad o consenso, las condiciones del proceso legislativo y de limitaciones y deberes exigibles a las excepciones corresponden a las responsabilidades que el cuerpo legislativo debe observar.

La forma de votación por cédula que se empleó contraría el objeto y finalidad de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California; de acuerdo con el artículo 149 de ese ordenamiento, la votación debe ser nominal.

Según ese propio ordenamiento, la votación por cédula es aplicable a los supuestos que se señalan en esa misma ley (artículos 12, fracción II, 46, 47 y 51). En todos ellos se trata de designaciones, siendo éste su objeto atendiendo a lo dispuesto en el artículo 157.

La votación por cédula impide a los ciudadanos conocer el sentido de la votación de sus representantes y, por tanto, la rendición de cuentas.

De acuerdo con lo anterior, se actualiza una violación al procedimiento legislativo, que trasciende a la calidad democrática de la decisión y que debe tener como efecto invalidar la reforma constitucional impugnada.

- Si no hay conocimiento oportuno de la iniciativa y el dictamen, no hay bases para la calidad de la deliberación.

- Si no se acreditan hechos que justifiquen la urgencia y la obvia resolución, no es posible establecer la relación entre causa y efecto requeridos para justificar la dispensa de trámite.

- Si no se envía a comisiones y se emite un dictamen se está ante una insuficiente reflexión sobre la justificación y los efectos de la reforma constitucional que afecta las condiciones sustanciales del debate democrático.



Concluye que el procedimiento legislativo del que derivó el decreto impugnado violenta los artículos 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, 12, fracción II, 46, 47, 52, 119, 149 y 157 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, así como tampoco respeta los criterios jurisprudenciales que se mencionan en el motivo de invalidez, porque no se deliberó de forma correcta y de forma exhaustiva una reforma constitucional local, además de que la votación fue por medio de cédula, haciéndose una votación exprés y sin deliberación, cuando son claros estos ordenamientos que no se puede realizar una reforma de tal trascendencia en dichos términos, por lo que, al hacerlo de esa manera, máxime que el artículo 31 de la Constitución Local, no establece que la dispensa pueda realizarse, cuando se realizan reformas a la Constitución Local.³⁵

Sexto. En este apartado hace valer la inconstitucionalidad por violaciones al principio de seguridad jurídica, el cual está reconocido en el artículo 14 constitucional. Al respecto, cita la jurisprudencia 2a./J. 144/2006, de rubro: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.". Plantea que el Decreto 351 del Congreso Local resulta ser arbitrario y lesivo de los derechos políticos.

Aduce que se contraviene el principio de protección de la confianza legítima, el cual es una manifestación del principio de seguridad jurídica, y que se puede obtener de una interpretación conjunta de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. Ese principio consiste en el mínimo de certidumbre y claridad que los gobernados deben tener sobre sus derechos y obligaciones.

Desde octubre de dos mil catorce existe una reforma constitucional, que en su régimen transitorio estableció que quien resultara electo para el cargo de gobernador en dos mil diecinueve, lo sería por un periodo de dos años. Asimismo, la convocatoria de cinco de enero de dos mil diecinueve hizo efectivo ese mandato.

El dos de junio, la ciudadanía acudió a las urnas y votó por un candidato a gobernador por dos años; esto se quiso cambiar por la reforma al octavo transitorio de la Constitución.

³⁵ Páginas 1090 a 1098 ídem.



Ese cambio constitucional representa una ruptura con la seguridad jurídica establecida en el artículo 14 constitucional, toda vez que se trata de un acto arbitrario de autoridad que subvierte la voluntad ciudadana manifestada en las urnas. Asimismo, se rompe con la confianza legítima, que es una manifestación de ese principio y que se traduce en que el orden normativo no puede cambiar de forma súbita. Así se determinó en la jurisprudencia 2a./J. 103/2018 (10a.), de título y subtítulo: "CONFIANZA LEGÍTIMA. CONSTITUYE UNA MANIFESTACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN SU FACETA DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD."

Se rompió la certeza para los ciudadanos, pues se modificó el encargo del gobernador, y no es suficiente para justificar esa arbitrariedad, el ahorro en el gasto público que está pendiente de probarse.

Asimismo, se plantea la aplicación retroactiva de la ley, la cual ha sido desarrollada en la jurisprudencia P./J. 123/2001, de rubro: "RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA."

El decreto preveía que el gobernador duraría en el encargo dos años, y una vez expresada la voluntad ciudadana, y estando colmado el artículo octavo transitorio, el hecho de que se extienda el periodo a cinco años implica una retroactividad y un perjuicio a los votantes.³⁶

Séptimo. Alega también la inconstitucionalidad por violaciones al principio de legalidad, el cual está reconocido en el artículo 16 constitucional.

Alude a los parámetros de fundamentación y motivación desarrollados por la Segunda Sala en su jurisprudencia de la Séptima Época, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN."

Argumenta que el decreto impugnado tiene vicios de legalidad, pues se gestó de una forma irregular, ya que carece de fundamentación y motivación, además de que incurrió en un abuso competencial.

³⁶ Páginas 1098 a 1102 ídem.



Refiere que existe una indebida fundamentación, pues los transitorios establecidos en la reforma a la Constitución Local de octubre de dos mil catorce (Decreto 112), se hicieron para obedecer el mandato contenido en el artículo segundo transitorio de la reforma a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce, el cual fue colmado al obtenerse un vencedor en la jornada de dos de junio de dos mil diecinueve. Sin embargo, con la publicación de la norma impugnada se cambia el supuesto de un transitorio que ya estaba cumplido, para que vuelva a ser un acto pendiente de resolverse.

Existe indebida motivación, porque en la sesión extraordinaria de ocho de julio de dos mil diecinueve, el debate parlamentario fue inexistente, toda vez que se dispensó indebidamente el dictamen de la iniciativa del diputado Víctor Morán y no hubo debate alguno, salvo la posición en contrario del diputado Miguel Osuna Millán.

Elo, por sí solo, incide en una motivación defectuosa, toda vez que es una reforma que incidía en los derechos políticos, que son derechos humanos, como se establece en la jurisprudencia P./J. 120/2009, de rubro: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS."

No existían los antecedentes fácticos, toda vez que el transitorio octavo del Decreto 112 quedó colmado al obtenerse un vencedor de la contienda de dos de junio de dos mil diecinueve; tampoco existía una justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, pues no hubo un dictamen ni un semblante de debate que pudiera servir para tal efecto.

Por una parte, la justificación de la iniciativa respecto al ahorro de recursos es engañosa, ya que, al exponer los gastos de cada elección, no se distingue que también en dichas contiendas se renovaban veinticinco diputados, cinco presidentes municipales y los respectivos regidores.

Sin embargo, ello no puede ser una justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, y menos cuando se busca engañar abiertamente en la exposición de motivos, y tampoco resulta ser proporcional a la medida legislativa incurrida, pues no se cumple lo que estableció la Primera Sala en la jurisprudencia: "TEST



DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL."

No existe un fin constitucionalmente válido de la reforma impugnada, pues se da sobre un mandato de la Constitución Federal que ya había sido cumplido. Tampoco es una medida idónea, pues revierte un mandato cumplido, para volverlo a colmar en términos más favorables para quien detendrá el cargo de gobernador. Sí había medidas alternativas, como no haber reformado. Se privilegia en mayor grado el derecho a ser votado de Jaime Bonilla Valdez, frente a la afectación producida.

Bajo el pretexto de ahorrar dinero y cumplir con el mandato federal, el Congreso Local y los Ayuntamientos que aprobaron la reforma obedecieron en la forma a la Constitución Federal, para violar su espíritu. Con ello cometieron fraude a la ley, definida en la tesis aislada del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, de rubro: "FRAUDE A LA LEY E INTERPRETACIÓN LÓGICA. SU CONCEPTO."

Existiendo un mandato constitucional que había sido cumplido, el reformar el transitorio octavo para ampliar de forma retroactiva el periodo de gestión de quien resultara electo gobernador del Estado de Baja California implica el cumplimiento en la forma del mandato constitucional federal, pero su violación en espíritu.

Para profundizar, la norma impugnada es un fraude a la ley que sigue la estructura lógica del abuso del derecho. El fraude a la ley es el género y el abuso del derecho, la especie. En el caso, el abuso del derecho se traduce en un abuso de competencia, que comprende los siguientes elementos:

- Competencia otorgada: La orden del transitorio segundo de la reforma a la Constitución Federal de febrero de dos mil catorce de homologar las elecciones federales y locales.
- La autoridad que la ejerce: El Congreso del Estado de Baja California y los Ayuntamientos que aprobaron la reforma constitucional local.



- La otorgante de la competencia: La Constitución Federal.
- Acto realizado: La reforma al artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce.
- Normativa violada por el acto: La Constitución Federal.
- Daño: Se cambia retroactivamente el periodo del gobernador de dos a cinco años, y con ello se contravienen los resultados de las elecciones de dos de junio de dos mil diecinueve, las cuales se convocaron para un periodo de dos años.

Afirma que lo antes expuesto redundaría en una violación al principio de legalidad, de una forma tal que el uso indebido de una competencia constitucional vuelve incompetentes al Congreso del Estado y a los Ayuntamientos; es decir, hacer mal uso de una competencia implica dejar de ser la autoridad idónea para efectos del artículo 16 constitucional.³⁷

Octavo. El decreto impugnado también vulnera los artículos 35, 41 y 116 de la Constitución Federal.

En la iniciativa se afirma, de manera falaz y contradictoria, que la norma combatida no es de materia electoral, porque no tiene injerencia en el régimen normativo de los procesos electorales del Estado, cuando la esencia de una contienda electoral es precisamente elegir a las autoridades que van a ejercer los Poderes Ejecutivo y Legislativo a través de elecciones libres, auténticas y periódicas.

No se puede pensar que una regla que se cambia de manera posterior a la jornada electoral por ese simple hecho no tiene incidencia en el proceso electoral, pues incide precisamente en un elemento fundamental: el periodo por el que una persona es electa a un cargo público. Desde que se convocó a las elecciones, se tenía conocimiento pleno de la duración del mandato por el que sería electo el gobernador, por lo que los electores acudieron a las urnas y emitieron

³⁷ Páginas 1102 a 1109 ídem.



su voto con base en ese conocimiento; de allí que si dicho periodo se cambia con posterioridad a la elección, dicha regla es eminentemente electoral, al incidir en un elemento esencial de la elección, como es el periodo del mandato de los cargos de elección.

Asimismo, el argumento de la iniciativa es contradictorio, pues trata de justificar que no es una norma general de contenido electoral e invoca precisamente una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se refiere a las leyes electorales, por lo que reconoce tácitamente que se está en presencia de una norma electoral. Se trata de la tesis P./J. 10/2019 (10a.), de título y subtítulo: "JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CONTRA LAS RESOLUCIONES PRONUNCIADAS POR LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES EN CONFLICTOS RELATIVOS A LOS HABERES DE RETIRO DE LOS MAGISTRADOS QUE LOS INTEGRARON, AL NO TRATARSE, EN ESTRICTO SENTIDO, DE LA MATERIA ELECTORAL."

De esa tesis se advierte que un acto se califica como electoral si es aquel que afecta derechos humanos vinculados con el ejercicio de derechos políticos que incidan sobre el proceso electoral.

En el caso, se afecta un derecho humano, como es el derecho a votar de los ciudadanos de Baja California en cuanto al ámbito temporal de validez para el que fue ejercido el día de la jornada electoral.

La controversia que se suscite con motivo de dicho acto debe implicar un análisis del régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático de quienes han de fungir como titulares de órganos de poder representativo del pueblo, a nivel estatal.

En tanto la periodicidad en el ejercicio de los cargos de elección popular constituye un principio de los regímenes democráticos, principio tutelado a nivel constitucional y convencional, y dado que la reforma pretende ampliar el periodo del gobernador, incide en dicho principio de periodicidad.

En ese tenor, la modificación legislativa que amplía el periodo del mandato del gobernador electo no sólo constituye una norma eminentemente electoral,



sino que, además, representa un cambio de naturaleza trascendental y no accesorio, ya que incide directamente en el principio de periodicidad como presupuesto de un régimen democrático, por lo que el que se trate de una reforma a un artículo transitorio no le resta esa trascendencia.

Los ámbitos del ejercicio de la soberanía de una entidad federativa y, consecuentemente, la libertad de configuración de los poderes de las entidades federativas, se encuentran limitados por la Constitución Federal. Las reglas y principios constitucionales que establecen los derechos fundamentales, los ámbitos de competencia del federalismo y la supremacía constitucional determinan los ámbitos de soberanía y de libertad de configuración legislativa en materia electoral, según se prevé en la tesis aislada P. XXXVII/2006, de rubro: "MATERIA ELECTORAL. PARA EL ANÁLISIS DE LAS LEYES RELATIVAS ES PERTINENTE ACUDIR A LOS PRINCIPIOS RECTORES Y VALORES DEMOCRÁTICOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

La modificación del periodo realizada con posterioridad a la realización de las elecciones, afecta el principio de certeza en las elecciones.

La determinación del periodo del cargo que fue objeto de la elección no está en el ámbito de la decisión y de la discrecionalidad del órgano reformador. En la acción de inconstitucionalidad 13/2015 se resolvió que las extensiones del cargo, siempre que no excedan de seis años, o cualquier reducción a ese periodo, deben hacerse como una previsión a futuro a fin de que el electorado esté plenamente informado y tenga conocimiento cierto del periodo que va a desempeñar el funcionario que elija, de modo que se respete su voluntad, es decir, aplicando tales ajustes para las próximas elecciones, mas no para quienes ocupen actualmente esos cargos.

El propio artículo 116 constitucional establece que los gobernadores cuyo origen sea la elección en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, esto es, prohíbe cualquier forma de reelección, incluyendo las formas en las cuales se pueda simular ésta.

La reforma que se impugna es una forma de establecer la reelección del gobernador electo. Al ampliar el periodo y eliminar la elección de renovación de



poderes que correspondería al periodo 2021-2027, se prevé que una persona que ha sido elegida por un periodo vuelva a ocupar el cargo. En esas condiciones, se incurre en una hipótesis prohibida por la Constitución Federal que debe ser invalidada para restaurar la violación.

La Constitución Federal es determinante, al establecer que "por ningún motivo" podrá volver a ocupar el cargo, lo que de suyo excluye cualquier justificación que para el efecto se haya considerado en la reforma al artículo transitorio impugnado. La razón o motivo que se arguye es una "forma de elusión de la Constitución".

La justificación de la iniciativa para ampliar el mandato del gobernador contraviene el artículo 116 constitucional, pues a través de argumentos fácticos se pretende que una persona que fue electa por un periodo continúe en el cargo por tres años más. Las consideraciones de la iniciativa son de carácter práctico, pero insuficientes para dejar de observar el mandato constitucional de que los gobernadores de las entidades federativas por "ningún motivo" podrán ser reelectos.

La reforma que se combate afecta el sistema democrático, al incidir en acuerdos fundamentales para dar seguridad al cambio de poderes, pues daña la estabilidad, credibilidad y confianza en las reglas de la elección.³⁸

Acción de inconstitucionalidad 120/2019 (Comisión Nacional de los Derechos Humanos)

A manera de introducción, la comisión refiere que promueve la acción de inconstitucionalidad en favor de los procesos democráticos establecidos en la Constitución, así como de la libre expresión de la voluntad popular.

Asimismo, señala que la norma impugnada, al prorrogar de forma posterior a la elección el periodo del mandato del gobernador, soslayó el mandato popular de los votantes, quienes, en ejercicio de sus derechos políticos, eligieron al servidor público para ejercer el cargo por un tiempo determinado; aunado a que

³⁸ Páginas 1109 a 1115 ídem.



inhibió el ejercicio de los derechos a votar y a ser elegidos en elecciones periódicas de las personas de dicha entidad que tenían la expectativa de participar en un proceso de elección previsto para el año dos mil veintiuno y, al prorrogarse, su participación se obstaculiza hasta el dos mil veinticinco.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los derechos políticos que establece el artículo 35 constitucional son esenciales para la vigencia del régimen democrático; asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que estos derechos revisten una importancia fundamental para la existencia de la democracia y constituyen una garantía para el ejercicio de otros derechos humanos.

En sesión de ocho de julio de dos mil diecinueve, el Congreso de Baja California aprobó reformar el artículo transitorio impugnado y, a pesar de que la reforma constitucional fue remitida al Poder Ejecutivo Local, no se publicó en el Periódico Oficial, incluso, cuando la Legislatura Local concluyó su periodo el treinta y uno de julio de ese año, la norma seguía sin publicarse; posteriormente, la Legislatura que inició funciones el uno de agosto siguiente, realizó una consulta ciudadana en la que únicamente participó el 1.90% de los ciudadanos registrados en la lista nominal de electores, por lo que, sin prejuzgar sobre la validez de la consulta, la norma es inconstitucional, por ser contraria a los derechos de seguridad jurídica y de participación política, así como a los principios de legalidad y retroactividad.³⁹

La comisión formula los siguientes conceptos de invalidez:

Primero. Al prorrogar el periodo de mandato del gobernador electo en Baja California, de manera posterior a su elección, viola los derechos de seguridad jurídica, legalidad e irretroactividad, porque los votantes tenían la certeza sobre las condiciones de su voto al emitirlo, esto es, que sería elegido por un periodo de dos años, aunado a que impide a las personas a participar y a elegir a sus representantes de manera libre e informada.

³⁹ Páginas 1349 a 1354 ídem.



Lo anterior, porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las autoridades electas mediante el voto popular, no pueden prorrogar el periodo para sí o para otros representantes elegidos democráticamente, como se advierte de la jurisprudencia P./J. 82/2007, de rubro: "PRÓRROGA DE MANDATO. ES INCONSTITUCIONAL EN CASO DE QUE IMPLIQUE LA PROLONGACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL Y DE LOS MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS QUE SE ENCUENTREN EN ESE MOMENTO EN CURSO, MÁS ALLÁ DEL PERIODO PARA EL CUAL HAN SIDO ELECTOS."

La disposición impugnada contraviene los principios de seguridad jurídica y de legalidad que exigen que todas las actuaciones de las autoridades se realicen conforme a las normas que las definen y delimiten su competencia en observancia de la Constitución.

En el Decreto Número 112 aprobado por el Congreso del Estado de Baja California el once de septiembre de dos mil catorce, el legislador estableció que el gobernador electo en el proceso electoral de dos mil diecinueve iniciaría funciones el primero de noviembre de ese año y concluiría el treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno; de tal manera que estableció las reglas y bases conforme a las que debían desarrollarse las elecciones ordinarias, a efecto de brindar certeza jurídica los gobernados.

En cumplimiento a la norma transitoria, el Instituto Estatal Electoral de Baja California emitió la "Convocatoria de Elecciones Ordinarias 2018-2019"; de esta manera, los actores que participaron en ese proceso tenían plena certeza sobre las condiciones a las que se sujetaría su participación política y resultaban obligatorias tanto para los gobernados como para las autoridades, una de ellas fue la duración en el cargo de gobernador.

No obstante, el legislador modificó el periodo de mandato, extendiendo el periodo a cinco años, lo cual provoca incertidumbre a los gobernados, al cambiar las reglas del proceso después de que ya habían manifestado su determinación.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para poder ejercer el sufragio los participantes deben tener oportunidad de co-



nocer para qué cargos y por qué periodos se elegirá a la persona, esto es, tienen derecho a estar informados. Cita la acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006.

El artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución establece que las leyes electorales federales y locales deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el periodo electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales, por lo que no es válida la modificación que hizo la Legislatura Local.

La norma impugnada contraviene el principio de irretroactividad de la ley, conforme al cual, la ley no debe afectar situaciones jurídicas consumadas o constituidas con anterioridad ni las consecuencias que de estas últimas se sigan produciendo.

En el caso, uno de los efectos del artículo transitorio impugnado era que, una vez que concluyera el periodo (primero de noviembre de dos mil diecinueve a treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno), se llevaría a cabo un nuevo proceso de renovación al cargo de gobernador; en ese sentido, al haberse reformado, equivale a dejar sin efectos las consecuencias jurídicas que emanaban de la disposición original, incurriendo en el vicio de retroactividad prohibido por el artículo 14 constitucional.

Así, la reforma impugnada traslada a una fecha posterior a la conclusión del periodo para el que el gobernador fue popularmente designado, la posibilidad de que las personas acudan a ejercer de nueva cuenta sus derechos políticos, en transgresión del derecho adquirido de los ciudadanos de emitir su voto en el momento previamente establecido. En esos términos se pronunció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas, respecto de las disposiciones transitorias que prorrogaban el plazo del mandato de los legisladores y presidentes municipales del Estado de Chiapas, las cuales son análogas a la ahora impugnada.

En ese sentido, la norma es inconstitucional, porque modificó los efectos de la norma originaria cuya realización completa o de sus consecuencias no se



produjo durante su vigencia, como la realización del próximo proceso de elección que se encontraba diferido en el tiempo.

No es válido que la Legislatura Local modifique las normas y reglas una vez que ya se designó al representante por los gobernados, porque esa nueva disposición tendrá efectos sobre la elección que ya ocurrió, lo cual trastoca el principio de irretroactividad de la ley.⁴⁰

Segundo. La norma impugnada no permite participar a las personas en la renovación del poder público, lo cual les impide que ejerzan sus derechos humanos de participación política en contravención a la Constitución.

El artículo 35 de la Constitución Federal reconoce los derechos políticos que permiten a las personas participar políticamente en la toma de decisiones como la elección de un representante; asimismo, estos derechos han sido reconocidos en diversos instrumentos internacionales como el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La Corte Interamericana, al interpretar el artículo 23 de la convención, estableció que todos los ciudadanos deben gozar en condiciones de igualdad de los derechos a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por sus representantes libremente elegidos; a votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, por sufragio universal; y acceder a las funciones públicas del país.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para poder ejercer estas prerrogativas se debe tener la oportunidad de conocer para qué cargos y qué periodos se elegirá al representante, pues sólo así se puede hablar de verdaderas elecciones.

El orden constitucional se rige por determinados principios para asegurar la vigencia del régimen estatal y de gobierno entre los que se encuentra la ga-

⁴⁰ Páginas 1354 a 1372 ídem.



ranía del sistema democrático representativo en el que el pueblo delega a los gobernantes el ejercicio del poder soberano, lo que, conforme con el Máximo Tribunal, trae aparejada la afirmación de que la democracia constitucional establece límites temporales y personales. Este principio exige que los gobernantes permanezcan en su cargo por un tiempo determinado y definido a efecto de que sean sustituidos y no se prolonguen en el poder.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006 resolvió que las normas transitorias que prorrogaron en el cargo a diputados y miembros de Ayuntamientos electos en el Estado de Chiapas, trastocan al derecho al sufragio.

El legislador local soslayó la voluntad popular, al impedir la renovación del cargo en cuestión en el plazo que se tenía previsto, por lo que inhibe los derechos políticos de los ciudadanos.

La norma impugnada, al extender el mandato del gobernador por la autoridada legislativa equivale a que este poder se coloque como único participante en el procedimiento de designación del mandatario, con lo que impide que la comunidad pueda hacer efectivo su derecho de participación política.⁴¹

TERCERO.—Informes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California. En un primer oficio, los Poderes Ejecutivo y Legislativo rindieron informe respecto de las acciones promovidas por los Partidos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional, en los siguientes términos:

Consideraciones previas. En un primer apartado, las autoridades agrupan temáticamente los conceptos de violación afines, y exponen los antecedentes del caso. En esa narración, relatan el proceso de reforma a la Constitución Local de dos mil catorce, y destacan que existió una violación al procedimiento legislativo, concretamente al artículo 112 de la Constitución Local, pues no se

⁴¹ Páginas 1372 a 1384 ídem.



notificó debidamente a los Ayuntamientos la propuesta, los colocó en una situación de indefensión. De manera específica, los Ayuntamientos de Playas de Rosarito, Ensenada y Tecate no estuvieron en condiciones de avalar el decreto emitido por el Congreso. A pesar de ello, la XXI Legislatura determinó hacer efectiva la *afirmativa ficta* y continuar con el procedimiento de reforma, hasta que, en sesión ordinaria, celebrada el once de septiembre de dos mil catorce, se declaró precedente el trámite previsto en el artículo 112 de la Constitución Local.

En febrero y marzo de dos mil diecinueve, esos tres Ayuntamientos promovieron sendos juicios de amparo, para impugnar la reforma constitucional que concluyó con la publicación del Decreto 351, emitido por el Poder Reformador de la Constitución Local del Estado de Baja California, difundido en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, por el que se reformó el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de ese Estado, aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce.

Los tres juicios de amparo fueron sobreseídos (131/2019 del Juzgado Primero, 367/2019 del Juzgado Segundo, ambos juzgados de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, y 114/2019 del Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Baja California con sede en Ensenada).

Subrayan que, con motivo de lo resuelto por el Tribunal Estatal Electoral el veinticuatro de febrero de dos mil diecinueve en el recurso de inconformidad RI-18/2019, se emitió una publicación en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el ocho de marzo de ese año, en la que se interpreta la base sexta, inciso a), de la convocatoria a la elección de gobernador, para precisar que el periodo de gobernador sería por cinco años, para hacerlo coincidente con la elección federal de dos mil veinticuatro. Hacen notar que ésta es la última convocatoria publicada en dicho medio oficial de comunicación, y que, a pesar de la cadena impugnativa ulterior, lo cierto es que no hubo publicación alguna que atendiera a las diversas modificaciones del periodo de gobierno, que se suscitaban en virtud de las resoluciones jurisdiccionales, tanto del Tribunal de Justicia Electoral de Baja California, como de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



Sostienen que es un hecho cierto que en el momento en que Jaime Bonilla Valdez se registró como candidato al cargo de gobernador, la norma vigente respecto a la duración del periodo fue la publicada en el Periódico Oficial del Estado el ocho de marzo de ese año, por cinco años.

Asimismo, hacen valer que es incorrecto el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al determinar la improcedencia de las impugnaciones presentadas por los candidatos y precandidatos a gobernador del Estado, en virtud de que ello implica exigir a cualquier ciudadano impugnar de manera precautoria toda norma o decreto, por si en algún momento futuro se acredita una afectación directa a su esfera de derechos.

Causas de improcedencia

A. No hay legitimación

La fracción II del artículo 105 de la Constitución establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad. Sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse.

El inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal establece que los partidos políticos están legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales, situación que, en el caso, no acontece.

La norma que se combate no es materialmente electoral, sino que se trata de una reforma a la Constitución Local, cuyo precepto transitorio establece de manera arbitraria un periodo de dos años para el gobernador cuyo periodo de gestión empieza el primero de noviembre de dos mil diecinueve.

Refieren que los actos controvertidos son formalmente parlamentarios, por haber sido emitidos por el Congreso, lo que implica que no revisten naturaleza electoral. Cita la jurisprudencia 34/2013, de rubro: "DERECHO POLÍTICO-ELECTO-



RAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO."

Éste fue el criterio de la Sala Superior al resolver el asunto SUP-JE-97/2019, en cuya ejecutoria estableció que el procedimiento de creación de leyes se rige por normas material y formalmente de carácter parlamentario, en tanto regulan la forma en cómo el órgano legislativo debe actuar en su tarea.

Las normas que regulan el procedimiento legislativo están relacionadas directamente con la función de creación normativa de los Congresos, Federal y Locales. Por tanto, los procedimientos legislativos, así como los actos inmersos en éstos, en primer lugar, no tienen sustento en una ley o norma electoral; además, tampoco se relacionan con el ejercicio de derechos político-electorales.

A través de estas acciones de inconstitucionalidad se pretende controvertir lo que es materia netamente constitucional, y no un tema de índole electoral.

La interpretación de los artículos 35, fracción II, 39, 41, primero y segundo párrafos, 115, fracción I y 116, párrafo primero, fracción I, de la Constitución Federal lleva a establecer que el objeto del derecho político-electoral de votar y ser votado implica para el ciudadano, dentro de un marco de igualdad, tanto la posibilidad de ejercer el voto como contender como candidato a un cargo público de elección popular. Es decir, ya no hay proceso electoral al que impacte la reforma, porque dicho proceso ya concluyó el siete de octubre de dos mil diecinueve, dotando de certeza y definitividad a cada una de las etapas del proceso electoral.

Para vulnerar los derechos electorales de los ciudadanos tendrían que modificarse las reglas fundamentales del proceso electoral durante éste, por lo que si la reforma impugnada ocurrió con posterioridad a la jornada electoral, el Congreso procuró velar por la certeza y la seguridad jurídica, sin cambiar la voluntad del pueblo en cuanto al candidato ganador. Al respecto, citan lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 13/2015.

Insisten en que ampliar o reducir el periodo de la gubernatura no puede constituir una transgresión al derecho humano o principio constitucional alguno,



sin que sea obstáculo que el legislador tenga varias posibilidades legislativas para cumplir con la finalidad perseguida, a saber, cumplir con el mandato del artículo 116 constitucional, de homologar los calendarios locales con los federales, tomando en cuenta la realidad política, social y cultural de la entidad federativa.

Sostienen las autoridades que lo que pretenden los demandantes es hacer valer que la reforma impugnada es un decreto y no una ley, siendo esta última disposición de carácter general, abstracta e impersonal, mientras que el decreto es un acto particular, concreto e individual.

A decir de los demandantes, en términos estructurales, el artículo único cuestionado radica en una norma que tiene como destinatario una sola persona que fue electa como gobernador, es decir, el impacto concreto y directo es sobre quien ejercerá el cargo a partir del primero de noviembre de dos mil diecinueve, siendo que, una vez ejercido el cargo, la norma controvertida pierde su vigencia por haber cumplido el propósito/finalidad para el cual fue creado. Ese argumento, que expone particularmente el PAN, debe ser desestimado.

También alegan que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación activa para promover la presente acción de inconstitucionalidad. Aunque no desconocen que los derechos político-electorales son derechos fundamentales, en la especie, no se vulneró ningún derecho humano.

Asimismo, hacen valer que los escritos presentados como *amicus curiae*, presentados por uno de los candidatos que participaron en el proceso electoral 2018-2019, y por Germán Martínez Cázares, en virtud de que en ellos no se aprecian manifestaciones, opiniones o argumentos distintos con los que cuenta este Alto Tribunal, o bien, que se aporten conocimientos técnicos con relación al análisis de la procedencia del recurso.

B. Acto consumado. Irretroactividad y afectación a derechos adquiridos

La toma de posesión con base en la norma vigente provoca la consumación de modo irreparable de los efectos de la norma. Si bien es claro que la Suprema Corte tiene la potestad de revisar la regularidad constitucional, con-



vencional y legal de preceptos jurídicos que pudieran no ser acordes con la Constitución Federal, lo cierto es que la toma de protesta del encargo denota un conjunto de derechos y obligaciones de uno de los poderes públicos del Estado de Baja California.

Aun cuando se encontrara razón en los conceptos de invalidez, lo cierto es que la inconstitucionalidad de la norma objeto de estudio no debiera tener efectos para el mandato que comenzó el primero de noviembre.

En el caso de determinar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, habría de generarse la inaplicabilidad para los ejercicios de gobierno ulteriores, y no para el caso del gobierno ya en funciones. Esa determinación sería inconstitucional, al afectar derechos adquiridos del titular del Ejecutivo Local, por lo que, en atención al principio *pro persona*, así como *pro societatis* y, sobre todo, a la irretroactividad de la ley, no podría válidamente determinarse la reducción de un mandato ya iniciado su periodo de ejercicio. De hacerlo, se caería nuevamente en la afectación reiterada en la esfera de derechos del gobernador votado, manteniéndose la violación de la que se dolió durante el periodo electoral por falta de una resolución de fondo que pusiera fin a la controversia en materia electoral. Se extendería en el tiempo la supuesta falta de certeza, certidumbre y seguridad jurídica que los propios demandantes hacen valer.

Citan lo establecido en la jurisprudencia 19/2010, de rubro: "COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR."

La protección del sufragio en su doble dimensión, activo y pasivo, debe verse materializada hasta el acceso y desempeño del cargo por el periodo establecido, siempre que se cumpla con las dos obligaciones que impone el artículo 116 constitucional; es decir, que exista, al menos, la concurrencia de una elección local con las federales, y que el periodo de gobierno no exceda de seis años.

Existe una diferencia fundamental que no permite tener como precedentes los razonamientos de la imposibilidad de extensión del mandato, la cual radica



en que en el caso de la reforma impugnada no tuvo lugar durante el periodo o ejercicio de gobierno.

En cambio, alegan que son aplicables las consideraciones de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada, en la que se determinó la validez y regularidad constitucional de la reforma al artículo cuarto de las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Contestación a los conceptos de invalidez formulados por los Partidos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional.

En el informe del titular del Poder Ejecutivo se aclara que el desahogo del requerimiento en este procedimiento se da en el marco del cambio de la administración pública estatal, y aclara que el actual titular no tuvo intervención alguna en el proceso de reforma controvertido, pues no se trató de actuaciones propias.

1. Violaciones al procedimiento legislativo

El titular del Poder Ejecutivo precisa que los actos que se combaten como violaciones al procedimiento legislativo no son hechos propios, por corresponder al Congreso del Estado.

Ambas autoridades alegan que este argumento debe analizarse con base en el criterio expuesto al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2005, conforme al cual, el procedimiento legislativo debe evaluarse en su integridad, puesto que se trata de determinar si la existencia de ciertas irregularidades impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Estos criterios no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de esas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.



Los criterios de esa acción de inconstitucionalidad deben aplicarse sin perder de vista la regulación del procedimiento legislativo que raramente es única e invariable.

a) Falta de justificación de la urgencia para la dispensa de trámite

La dispensa de trámite legislativo se encuentra regulada en los artículos 31 de la Constitución Local y 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Baja California.

Ambos ordenamientos establecen que en casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de leyes y decretos.

También se prevé que sólo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la Comisión Permanente, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y obvia resolución.

Para que proceda la dispensa de trámite es necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad. Asimismo, la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.

Conforme a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas, la viabilidad de la dispensa se encuentra condicionada a la satisfacción de tres aspectos: a) existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; b) la relación de medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en su aprobación; y, c) que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.



Esas premisas se satisfacen con lo siguiente: La iniciativa que dio lugar a la norma impugnada fue presentada por el diputado Víctor Manuel Morán Hernández, del Grupo Parlamentario de Morena, quien en términos del artículo 27, fracción II, de la Constitución del Estado de Baja California se encuentra facultado para iniciar leyes.

Tal iniciativa se puso a consideración del Pleno del Congreso Local en sesión extraordinaria de ocho de julio de dos mil diecinueve, y se solicitó dispensar su trámite argumentando que se calificaba de urgente y obvia resolución, para lo cual se ofrecieron las siguientes razones:

1. De continuar el periodo de la gubernatura como se encontraba en la Constitución, se generaría una mayor afectación al erario público del Estado, creando una incertidumbre económica, política y social, impactando de manera inevitable en los servicios públicos y en el bienestar integral de los ciudadanos.

2. La ciudadanía ya tenía conocimiento de la iniciativa, la cual desde antes de la elección se dio a conocer y se legitimó su interés con su voto en las urnas.

Por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica (21 votos), se aprobó que el asunto se calificara de urgente y de obvia resolución, procediendo la dispensa respectiva y continuando con el trámite para su aprobación.

Por esas consideraciones, ambas autoridades aducen que sí se cumplió con el parámetro que ha fijado la Suprema Corte de Justicia de la Nación para considerar que se actualiza la urgencia en la aprobación de las leyes, pues se expresaron razones objetivas y razonables que generaban la condición de urgencia; de lo contrario, se habría preservado un sistema que resulta en términos económicos y de estabilidad gubernativa más oneroso a la sociedad bajacaliforniana. Además, refieren que desde octubre de dos mil dieciocho, el Partido Revolucionario Institucional había presentado una iniciativa con el mismo fin que la aprobada el ocho de julio, la cual fue turnada a comisiones y nunca se dictaminó. Por tanto, era obvia la urgencia y necesidad de dispensar el trámite.



La dispensa de trámite no se tradujo en afectación a principios o valores democráticos, ya que de los veinticinco diputados acudieron a la sesión veintitrés, una de las ausencias fue justificada, por lo que se encontraba presente prácticamente la totalidad de los legisladores. El texto que se sometió a discusión era sólo un artículo de dos párrafos cuyo contenido era conocido por todos, pues como se advierte de la propia sesión, era un tema que ya se había discutido, por lo que es evidente que todos los diputados tenían un conocimiento cierto sobre lo que estaba siendo propuesto y votado.

b) Violación a la forma de votación

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 9/2005, se destacó que en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidante de posibles irregularidades ocurridas en el procedimiento legislativo debe vigilarse el cumplimiento de dos principios: el de economía procesal y el de equidad en la deliberación parlamentaria.

En el caso, si bien la aprobación de la norma impugnada debió realizarse por la vía de la votación nominal, y se efectuó mediante cédula, ello no acarrea un efecto de tal magnitud que pueda considerarse de la entidad suficiente para conllevar a declarar su invalidez.

Del acta correspondiente a esa sesión, se observa que fueron identificados claramente por nombre y apellido cada uno de los diputados que emitieron su voto, y el sentido a partir del recuento que se hizo por el secretario escrutador. Más allá del sistema de formalización mediante el que se ejerció el voto, lo cierto es que durante el desarrollo para su adopción prevaleció el ejercicio de la voluntad parlamentaria de todas las fuerzas políticas representadas a través de los diputados presentes. Optaron por su autorización veintiún diputados a favor, una abstención y ningún voto en contra. Ese resultado no habría variado a partir de otro sistema de votación.

c) Dilación en la publicación e incorporación de la "consulta ciudadana" como una fase dentro del procedimiento legislativo

La dilación en la publicación no obedeció a la consulta popular que argumentan los demandantes, sino que, como se expuso ante un requerimiento del



Tribunal de Justicia Electoral, la XXIII Legislatura se encontraba en una exhaustiva revisión de todos y cada uno de los documentos elaborados por su predecesora.

Lo anterior, en cumplimiento a la ley de entrega y recepción de los asuntos y recursos públicos para el Estado de Baja California, en específico, el artículo 18.

Así, al transcurrir el término previsto en la ley, una vez que fueron verificados todos los documentos como lo establece ese ordenamiento, se estuvo en posibilidad de remitir la reforma al Ejecutivo para su publicación.

La consulta no tuvo un efecto dentro del procedimiento legislativo; se trató simplemente de un ejercicio democrático que permitió a ese Congreso la legitimidad de la medida legislativa adoptada.

d) Fundamentación y motivación legislativa

El Congreso de Baja California actuó dentro de su ámbito de atribuciones, en tanto que la Constitución Local es susceptible de ser reformada mediante modificaciones, adiciones o derogaciones de sus textos contenidos en los títulos, capítulos, secciones, artículos, párrafos, fracciones, incisos y transitorios, siempre que se cumplan el procedimiento y requisitos previstos en el artículo 112 de la Constitución de ese Estado.

El citado precepto establece que sólo podrá adicionarse o reformar la Constitución cuando se cumplan las siguientes etapas:

I. Que la reforma sea aprobada por las dos terceras partes del número total de diputados; y,

II. Que el dictamen sea remitido a los Ayuntamientos para que lo analicen y emitan su voto, y en el caso de ser mayoritario a favor, se realizará la adición o reforma.

En el caso de los Ayuntamientos, a partir de que haya transcurrido un mes de que se comprobara que recibieron el dictamen de reforma y no hubiesen



remitido respuesta alguna al Congreso, se tendrá como afirmativa ficta el voto a favor de la reforma o adición.

Las adiciones o reformas serán inmediatamente adoptadas por el Congreso del Estado, mediante dictamen, produciendo una declaratoria de reforma o adición constitucional que deberá promulgarse sin necesidad de ningún otro trámite.

Se incluye un cuadro en el que se narran los actos que integraron el procedimiento mediante el cual se aprobó la reforma constitucional impugnada.

En cuanto a la motivación, se consideró que era una situación que requería ser regulada. Por ello, el diputado que presentó la iniciativa expuso razones objetivas para la dispensa solicitada, las que decidieron justificar a partir de la existencia de los hechos materiales que en ese momento imperaban en la entidad, que de no atenderse tendrían consecuencias negativas para la sociedad, como enfrentar la difícil situación económica que enfrenta Baja California, dilapidar los recursos del Estado en procesos electorales, y truncar proyectos económicos de la entidad que son proyectados a largo alcance y con espacios adecuados para hacer posible las acciones públicas que benefician a los bajacalifornianos.

El costo de la celebración de las elecciones es creciente año con año, en tanto los dos elementos de la fórmula a partir de la cual se construye el financiamiento público contiene dos factores que en condiciones normales tienden a aumentar, con lo cual empatar la elección con la elección federal de 2024, no sólo cumple con la regularidad constitucional mencionada, sino que, además, es acorde con el principio de austeridad republicana y disciplina en el gasto público, impulsadas por el Gobierno Federal.

Asimismo, desde octubre de dos mil dieciocho, el PRI presentó iniciativa con el mismo fin que la aprobada el ocho de julio.

Además, en la exposición de motivos se reconoce que en 2014 se vivían condiciones muy distintas a las actuales, sobre todo, en los ámbitos político y económico.



Dados los periodos tan cortos para gobernar, la exposición de motivos menciona que los resultados son más visibles, sobre todo tratándose de una entidad federativa, y como ejemplo se refiere a los casos de los Gobiernos de Puebla y Veracruz, en lo que los periodos cortos generaron un costo económico igual al de un periodo normal de una gubernatura, con resultados negativos y sumamente cuestionables.

Aunque no se señaló de manera expresa, debe tomarse en cuenta que resulta evidente que la reforma estaba empujada por una convicción de dar una mayor eficacia al plazo de seis años previsto en la Constitución Federal, el cual no es arbitrario, sino dotado de razonabilidad para lograr la ejecución de los programas y de otorgar estabilidad a los Gobiernos Estatales, al igual que a nivel federal.

Por lo que hace al señalamiento de que el Congreso se encontraba impedido de efectuar modificaciones fundamentales a la legislación electoral, se estima que es un argumento de fondo al cual se da respuesta en el apartado 5 del informe.

2. Federalismo, soberanía y libertad de configuración

En este apartado, se contesta el argumento de las demandadas, en el que alegan una violación al principio de federalismo, bajo la consideración de que la modificación del plazo de gobernador excede la permisión constitucional de los Estados para decidir su régimen interior.

Sostiene que el Congreso del Estado de Baja California cuenta con atribuciones para emitir el decreto en los términos en que lo hizo. Asimismo, este Alto Tribunal ha considerado que si bien el artículo 116 de la Constitución Federal dispone un plazo máximo de gestión de la gubernatura y no un mínimo, resulta constitucional que las Legislaturas en ejercicio de la libertad configurativa determinen como medida especial el ajuste de tal periodo en aras de que sean concurrentes las elecciones locales y federales, mientras no se aparte de los principios democráticos y constitucionales.

El Congreso cuenta con libertad configurativa para modificar el transitorio cuestionado, sin que ello se haya traducido per se, en una restricción indebida



a los derechos político-electorales, o de cualquier otra índole. Cita diversos criterios en los que se ha reconocido la libertad configurativa de los Estados, en relación con la legislación electoral y los límites que ella tiene.

El órgano reformador tenía tres alternativas para cumplir con el fin legítimo buscado por el Congreso de la Unión en 2014, así como para adecuar el transitorio octavo, y ninguna de ellas es inconstitucional per se:

1. Respetar el periodo de seis años previsto en el artículo 44 de la Constitución Local, es decir, concluir el periodo en 2025.

2. Optar por un periodo de cinco años, a efecto de preservar la concurrencia de dos elecciones locales con la federal intermedia en 2012 y la de gobernador con la presidencial de 2024.

3. Homologar la totalidad de los cargos en la entidad federativa, optando por un periodo de dos años, a efecto de la concurrencia en 2021.

Cualquiera de las alternativas es acorde con el artículo 116 de la Constitución Federal, así como del numeral 44 de la Constitución Local, que la gubernatura local será electa cada seis años.

Como la reforma se dio dentro del margen competencial del Congreso Local, se cumplió con el procedimiento legislativo, no hay una afectación a derechos fundamentales y mucho menos una vulneración a los principios que rigen la materia electoral, por lo que debe prevalecer el contenido del Decreto 351. La controversia debe ser analizada bajo el tamiz del principio de preservación de los actos válidamente celebrados.

Así, en términos de los artículos 39, 40 a 44, 115 a 119, 120, 122, 124, 128 y 133 de la Constitución Federal, las entidades federativas son soberanas por lo que hace a su régimen de organización interior, dentro de los límites impuestos en la Norma Fundamental.

Corresponde a la Suprema Corte la protección de las esferas de atribuciones de la Federación y de los Estados; de manera que se mantenga vigente el



Pacto Federal y se evite la usurpación de funciones constitucionales entre las autoridades de cada esfera, respetándose aquellos preceptos constitucionales que delimiten las atribuciones centrales y locales.

En la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, se analizó la Constitución de la Ciudad de México, y se determinó que la "Constitución" lleva una carga histórica, simbólica y de contenido, que no sólo denota su categoría de norma jerárquica superior, sino que también implica que en las Constituciones Locales se expresa la soberanía que reside en el pueblo y pacto social de la entidad federativa de que se trate.

En ese mismo orden de ideas, el artículo 1o. constitucional protege los derechos humanos, lo que se traduce en la exigencia social de tener un gobierno formal y materialmente capaz de proveerle los satisfactores sociales que requiere para su bienestar, por lo que su ejercicio resulta factor vital para la prosecución de esos objetivos. También resulta necesario el análisis de consideraciones relativas a la parte orgánica de la Constitución Federal, como el de su artículo 40.

Desarrollan un ejercicio histórico-político de los cimientos del federalismo, a efecto de encontrar la fuente que dota de regularidad a la reforma combatida.

La reforma al transitorio que se impugna cumplió con dos presupuestos jurídicos:

Primero. Cumplió con los requisitos formales, al haberse apegado a lo dispuesto por la Constitución Local, que prevé el procedimiento y sus formalidades para iniciar, dictaminar, resolver y promulgar los cambios o modificaciones a ese Ordenamiento Supremo.

El imperativo establecido en la reforma constitucional federal, que impone a las entidades federativas empatar sus elecciones con las federales, ha quedado acatado, sin que obste para ello que una anterior modificación a la local, fue aprobada y promulgada. Sin embargo, antes de que se cumpliera el objeto de tal reforma, dando por ejecutado el imperativo de la Norma Suprema. Asumido como voluntad popular por medio de la representatividad, el legislador local determinó y ejecutó una nueva reforma, en ejercicio de su soberanía, y en ello atendió a cabalidad el debido proceso.



Segundo. En cuanto al fondo, la reforma controvertida se apegó al derecho objetivo que establece el artículo 40 de la Constitución Federal y a la del Estado de Baja California, en los que se consagra la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una república compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior. La Legislatura Local, representativa del pueblo, emitió su voluntad a través de la reforma que se combate, con las consideraciones contenidas en la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente, buscando con ello el bien común en beneficio de quienes conforman la comunidad bajacaliforniana, sin ver en ello mayores pretensiones ni tampoco reparar en el sentir o pensar de quienes no viven ni residen ni contribuyen en ese Estado, y ahora pretenden inmiscuirse, con legitimidad procesal, pero sin causa de pedir en la vida política, jurídica, social y económica de esa entidad federativa. Se pretende revertir un derecho público positivo, como lo es la norma constitucional prevista en el artículo octavo transitorio referido.

El derecho originario le pertenece por natura a quienes son miembros firmantes del Pacto Social, cuya literalidad se contiene en las cláusulas constitucionales, y en lo que aquí interesa, en el artículo 40 y demás relativos de la Constitución Federal.

Más allá de los intereses particulares de los organismos políticos organizados para arribar al poder, y no los de la población en general, se deben desestimar las pretensiones de las demandas, por carecer de congruencia y sustento legal, ya que las únicas disposiciones legales que deben servir como marco a esta vía constitucional, para resolver en el fondo, es el contenido de los artículos 1o., 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, y las relativas de la Constitución del Estado de Baja California.

Con base en el expuesto por Venustiano Carranza, al presentar el proyecto de Constitución, para advertir del peligro del debilitamiento de la soberanía de los Estados, y que se revela en este asunto en el que se busca con la reforma ejercer a plenitud su libertad y soberanía en lo concerniente a su régimen interior, sin merma del Pacto Federal.

La Constitución Local es fruto de la unidad en la diversidad que trae aparejadas el federalismo, y que reconocen los artículos 40 y 41 de la Constitución



Federal. Para su interpretación, citan la jurisprudencia P./J. 33/2002, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA LEY NÚMERO 53 QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS QUE EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE COMO CUESTIONES MÍNIMAS QUE LAS CONSTITUCIONES LOCALES DEBERÁN PLASMAR EN SUS TEXTOS."

Argumentan que resulta relevante definir la naturaleza de la función constituyente depositada en el Congreso de Baja California, contando con la anuencia de la mayoría de los Ayuntamientos de la entidad.

Consideran que esa afirmación encuentra asidero en el artículo 116 de la Constitución Federal, que establece una serie de reglas para los Estados que no son susceptibles de ser modificadas; sin embargo, en los aspectos respecto de los cuales no haya regulación en la Norma Fundamental, los Estados pueden legislar.

De la fracción I del artículo 116 constitucional, se desprenden las siguientes reglas inmodificables:

- Plazo máximo de seis años para el mandato de gobernador.
- Elecciones directas para los cargos de gobernador y de integrantes de las Legislaturas Locales.
- Prohibición para que los gobernadores provenientes de elección popular, ordinaria o extraordinaria, vuelvan a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.
- Prohíbe la reelección inmediata del gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional y del gobernador interino, provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.



- Los requisitos de elegibilidad para ser gobernador, tales como edad, ciudadanía, residencia.

En la fracción IV del artículo 116 constitucional, se establecen reglas aplicables a la materia electoral:

- Que las elecciones de gobernadores, miembros de las Legislaturas Locales y de los integrantes de los Ayuntamientos se realicen mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Con excepción de los Estados, cuyas jornadas se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, los cuales no estarán obligados a cumplir con esa previsión.

- En el ejercicio de la función electoral los principios rectores serán los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

- Las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia electoral gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Los organismos públicos, así como los tribunales, ambos locales en materia electoral, deberán cumplir en su integración y funcionamiento con los requisitos establecidos en la propia Norma Fundamental.

- Las reglas para constitución, funcionamiento, financiamiento y límites a las erogaciones, acceso a la radio y televisión de los partidos políticos.

- Obligación de prever candidaturas independientes y parámetros de regulación.

- Establecimiento de un sistema de medios de impugnación, así como la previsión de supuestos y reglas para la realización en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación.

- Fijar causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos, así como los plazos para el desahogo de todas las instancias impugnativas.



- Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales.
- Obligación de tipificar los delitos y faltas en materia electoral y las sanciones que por ellas deban imponerse.
- Se fijen las bases y requisitos para que, en las elecciones, los ciudadanos puedan solicitar su registro como candidatos para ser votados en forma independiente para todos los cargos de elección popular, en términos del artículo 35 constitucional.

La Norma Fundamental establece en diversos preceptos las bases a las cuales deben ceñirse los Estados y respecto de las cuales no hay disponibilidad por parte de los Congresos de regular de manera distinta, mucho menos contraria. Sin embargo, fuera de esas reglas constitucionales, que en la materia electoral tienen un alto nivel de detalle, las entidades pueden generar sus propios diseños atendiendo a sus condiciones particulares, respetando siempre los principios constitucionales y convencionales.

La libertad configurativa de las entidades federativas significa, en términos generales, permitir que tomen las decisiones que mejor consideren para su régimen interno de gobierno, siempre y cuando no contradigan las reglas y principios de la Constitución Federal y los tratados internacionales. Las entidades pueden diseñar disposiciones innovadoras para organizar su régimen interno, tutelar los derechos y libertades de sus habitantes y enfrentar así los retos específicos de su contexto social, cultural y político, con la limitante de no desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Constitución o los tratados internacionales de los cuales México es Parte.

Al respecto, en diversos precedentes, la Suprema Corte ha reconocido la validez de normas que regulan de manera distinta a la prevista a nivel federal ciertas figuras, atendiendo a la libertad de configuración con que cuentan los Congresos Estatales, según se resolvió en la controversia constitucional 32/2007 y en la jurisprudencia P./J. 120/2009.



Dentro de ese margen de libertad constitucional se emitió la norma impugnada, que se limita a establecer una modificación al plazo de duración del gobernador, mediante un esquema transicional orientado a cumplir con la regla constitucional de empatar, al menos, una de las elecciones locales con la federal, que si bien se cumplía con la norma transitoria derogada, era una norma que generaba problemas institucionales mayores de los que resolvía con una gubernatura de dos años con un alto costo económico y una baja perspectiva de beneficio a la entidad federativa, en tanto que resulta claramente insuficiente para poder ejecutar las obras necesarias en pro de la población y de la gobernabilidad del Estado.

La modificación impugnada se encuentra dentro de las atribuciones de la entidad federativa. Como se resolvió en las acciones de inconstitucionalidad 3/2002, 8/2002, y en la 13/2015 y sus acumuladas, de conformidad con los artículos 116, fracción I, 40 y 41 de la Constitución Federal, si una entidad establece en ley que, por única ocasión, el gobernador durará en su encargo cinco años, esto no vulnera el citado numeral 116, en el que se prevé que la duración de ese cargo no deberá exceder de seis años y, por otro lado, en uso de su autonomía estatal, cada entidad puede determinar, en atención a su propia conveniencia jurídico-política y respetando los parámetros que señala la Constitución Federal, la duración de gobernador, pudiendo variar cuantas veces lo considere conveniente, sin que exista prohibición para ello.

Asimismo, se consideró que el hecho de que se varíe excepcionalmente el periodo de duración del ejercicio de los cargos de gobernador, miembros de las Legislaturas y Ayuntamientos, no es inconstitucional en sí mismo, ya que tal desajuste temporal es precisamente de excepción, con la finalidad expresa en la misma norma de tránsito de igualar los periodos de elección o los procesos electorales con las de las elecciones federales, por lo que ese propósito o efecto contraría la regla de duración del cargo de gobernador local prevista en el artículo 116, fracción I, constitucional o algún otro precepto fundamental. Ese criterio también se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 8/2002.

Lo anterior, siempre y cuando se cumpla con el principio democrático establecido en el artículo 41 de la Constitución Federal, que preserva una estructura jurídica y un régimen político, cuya principal expresión la constituye la reno-



vacación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y de los Ayuntamientos mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio.

Si la Constitución Federal no establece un plazo fijo de seis años, sino sólo impone uno como máximo, los Estados pueden extender o acortar ese periodo, mientras no excedan ese tope, siempre y cuando, al legislar, los Congresos respeten los principios democráticos contenidos en la Constitución, como ocurrió en el presente caso. Sin que resulte factible afirmar que, como lo señala el Partido Revolucionario Institucional, sea una competencia que pueda utilizarse una sola vez, pues no opera así el sistema competencial. Ante la revisión del esquema planteado previamente en el Decreto 112, se advirtió que la modificación a cinco años cumplía de forma más precisa con las reglas y principios constitucionales, por una parte, respetaba el empate con las elecciones federales y, por otra, se acercaba en mayor medida al plazo de seis años, por lo que se buscó implementar un sistema de transición que armonizara la máxima permanencia del orden jurídico.

No se opone a esa conclusión la circunstancia de que la modificación de la norma se hubiera dado con posterioridad a la elección, pues se cumplieron con todos los elementos para considerar que existió el pleno ejercicio del derecho al voto. En relación con el principio de certeza respecto al plazo de desempeño de los funcionarios, al resolver la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada, se consideró que se cumple con ese principio, cuando el plazo es fijado legalmente y publicitado al momento de la toma de posesión en el encargo.

En ese precedente se reconoció la validez del Decreto por el que se reformó el artículo cuarto de las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado el uno de julio de mil novecientos noventa y ocho, en el cual se modificaron los plazos de duración del nombramiento de cuatro Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Precisa la secuencia de antecedentes que dieron origen a ese criterio.



Conforme a esa secuencia, se alega que en ese asunto se cambió una disposición transitoria que modificaba la duración de periodo del cargo una vez que las y los Magistrados habían sido designados y tomada la protesta del mismo. Así, cuatro de los siete integrantes de la Sala Superior volvieron a tomar protesta ante el Senado de la República el día en que iniciaron el periodo que se había otorgado.

En ese asunto, se estableció un criterio mayoritario, en el sentido de que, para efectos de la certeza en lo atinente al plazo, el momento determinante lo constituye la toma de protesta.

2.1 Respeto a la soberanía y a la democracia representativa

Los partidos políticos demandantes aducen que con la reforma que se combate se da una violación a lo siguiente:

- La soberanía popular, en su vertiente de voluntad para determinar a quién asume una función pública con la representación del pueblo (derecho político ciudadano al sufragio activo).
- La temporalidad definida para la renovación de los cargos de elección popular (derecho político a la celebración de elecciones periódicas).
- La temporalidad definida para la renovación de los cargos de elección directa (derecho político a la elección popular del Ejecutivo Local).
- Las características constitucionales y convencionales del voto.

Sin embargo, tales afirmaciones deben ser desestimadas, puesto que tal como se estableció en la acción de inconstitucionalidad 39/2006 y acumuladas, la Constitución tiene ciertos principios en esta materia que reflejan la intención del Constituyente de 1917 de dar las bases necesarias para el establecimiento de una sociedad democrática y republicana.

Si bien ningún precepto de la Constitución prohíbe la prórroga de los mandatos, lo cierto es que en el caso concreto no se está ante una prórroga, porque



el gobernador electo aún no ocupaba el cargo cuando ese órgano legislativo reformó la norma combatida. Sin embargo, ello no desconoce la necesidad de su previsión en las Constituciones Locales y la prudencia de su magnitud, en pleno respeto a los principios democráticos que se analizan.

Si la principal expresión de la estructura jurídica y un régimen político, prevista en la Constitución Federal, la constituye la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y de los Ayuntamientos, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio, la cual tienen como única finalidad la designación de las personas que han de fungir como representantes de la voluntad popular, el cual elige los gobernantes para un periodo determinado, del cual tiene derecho de estar informado para qué cargos y periodos ejerce tal funcionario.

Sin embargo, a diferencia de lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas, así como 47/2006 y sus acumuladas, respectivamente, que no son aplicables en el presente caso, puesto que el gobernador electo el dos de junio de dos mil diecinueve aún no tomaba posesión de su cargo y mucho menos lo había ejercido, por lo que es imposible calificar el supuesto como una prórroga de extensión del mandato. Es imposible prorrogar lo que aún no empieza a surtir consecuencias legales en forma efectiva.

La reforma impugnada goza de regularidad constitucional, convencional y legal, puesto que si bien se modificó el transitorio octavo, su contenido sólo modificó la fecha de conclusión del ejercicio de gobierno electo en 2019, respetando en todo momento los márgenes y límites que establece el lapso mayor (seis años) que está determinado en el artículo 116 de la Constitución Federal.

No es válida la conclusión de los demandantes, porque el Congreso Local mantuvo intacta la decisión soberana del pueblo bajacaliforniano. La reforma no alteró el ganador de la elección, ni el periodo máximo que puede ejercer el cargo un gobernador, por lo que no puede afirmarse que se alteró la voluntad popular, la soberanía del pueblo o que se pretendió una sustitución de ese Congreso en el ejercicio de voto activo de la ciudadanía para definir quién ocuparía la titularidad del Ejecutivo Estatal.



En todo caso, lo que podría implicar un problema de inconstitucionalidad sería haber reducido el lapso, dejarlo sin efectos, o bien, excedido su límite máximo e, inclusive, haber alterado las condiciones de su desempeño y/o provocado distorsiones en el ejercicio de su función respecto de sus predecesores.

Lo único que aconteció es que la renovación del Poder Ejecutivo de la entidad se llevará a cabo con un mayor espaciamiento en el tiempo, permitiendo con ello estabilidad política, económica y social, según se explicó en la exposición de motivos respectiva.

La reforma está apegada al principio de austeridad republicana, lo cual se traduce en la optimización de recursos sin afectar la operación sustantiva de las instituciones del Estado, ni la provisión de servicios públicos como educación y salud, ni los programas integrales de bienestar que el sector público impulsa, lo cual se desarrolla desde el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Igual criterio se desprende en el apartado de "disposiciones generales" en los lineamientos por los que se establecen medidas de austeridad en el gasto de operación en las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Al garantizarse una mayor estancia en el cargo, al mismo tiempo se favorece, en beneficio de la sociedad bajacaliforniana, la presencia de un gobernador cuya única encomienda es la de operar de manera imparcial, autónoma y profesional sin presión de tener un nuevo proceso electoral de qué ocuparse a cortísimo tiempo, ya que, de ser caso de una mini gubernatura de dos años, el proceso electoral iniciaría a finales de dos mil veinte. Similar criterio fue adoptado en la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada.

Tampoco se conculca el derecho político a la elección popular del Ejecutivo Local, porque el ciudadano que aspira a obtener un cargo público se sujeta voluntariamente a las obligaciones que la propia Constitución establece. En la especie, todos los candidatos al cargo de gobernador se registraron del veinte al veintisiete de marzo de dos mil diecinueve, estando vigente la agenda a la convocatoria, en la que se insertara la interpretación realizada de la base sexta,



inciso a), de ese documento, que se publicó en el Periódico Oficial del Estado el ocho de marzo de ese año.

Las aseveraciones de los demandantes son falaces, porque con independencia de lo que se resuelva por la Suprema Corte, los bajacalifornianos acudirán a las urnas en 2021, ya sea para elegir gobernador, diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos. Por ende, es falso que se haga nugatorio su derecho de voto (activo y/o pasivo), ya que el proceso electoral se llevará a cabo, la renovación periódica del cargo antes del límite máximo de seis años será respetado y la homologación de calendarios electorales entre el federal y el local se hará en cumplimiento del mandato constitucional.

3. Derecho al voto

Se argumenta que es infundado que el decreto impugnado vulnere el derecho al voto, pues de acuerdo con los precedentes, la democracia es garantizada por el artículo 41 constitucional y constituye una estructura jurídica, un régimen político y un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, cuya principal expresión es la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y de los Ayuntamientos, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio.

De acuerdo con lo sostenido por la Suprema Corte, la elección de los representantes se hace a través del voto y puede ser en dos formas: la primera, en los plazos y términos previamente establecidos en la ley; y, la segunda, en casos especiales en que por una circunstancia de excepción no se logra integrar la representación con base en el proceso electoral ordinario y ante el imperativo de designar e integrar los órganos representativos de la voluntad popular, el propio legislador ha establecido un régimen excepcional al cual se ha denominado proceso electoral extraordinario. No debe perderse de vista que ambos procesos (ordinario y extraordinario) tienen como única finalidad la designación de las personas que han de fungir como representantes de la voluntad popular.

El Tribunal Pleno ha establecido que la principal expresión de la estructura jurídica y un régimen político, prevista en la Constitución Federal, es la renova-



ción de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y de los Ayuntamientos mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio, renovación que tiene como única finalidad la designación de las personas que han de fungir como representantes de la voluntad popular, quien elige los gobernantes para un periodo determinado y, por tanto, tiene el derecho de conocer para qué cargos y periodos elige a tal funcionario.

Para entender que existe la posibilidad de ejercer realmente el sufragio, el elector debe tener oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección, pues sólo quien tiene la opción de elegir y, además, de hacerlo entre alternativas, puede ejercer verdaderamente el sufragio a través de un voto razonado. Asimismo, debe tener libertad para decidirse por cualquiera de ellas.

Para el caso de que los Estados decidan extender o acortar los mandatos de los gobernantes locales, deben hacerlo como una previsión a futuro, aplicando los ajustes para las próximas elecciones, mas no para quienes ocupen actualmente esos cargos.

Sin embargo, el plazo de desempeño del cargo per se no es un aspecto que integre el derecho de voto activo o pasivo previo al inicio del encargo, mientras sea conforme con los parámetros constitucionales y sin exceder los plazos máximos tasados en la Norma Fundamental.

En el presente caso, se respetó el derecho al voto activo en tanto se emitió en un ambiente democrático, con varios candidatos contendientes respaldados cada uno por una plataforma, dentro de un proceso y con la celebración de una jornada comicial organizados por las autoridades administrativas encargadas de ello por disposición constitucional, habiéndose declarado la validez de todos esos actos por la máxima autoridad judicial en materia electoral.

En tales condiciones, el legislador de Baja California contaba con atribuciones para establecer los sistemas de transición, a fin de cumplir con el mandato constitucional de empatar al menos una elección con las elecciones locales, por lo cual, mientras se cumpla con las reglas de los procesos a que se hizo referencia, el elemento integrante del derecho al voto, consistente en que debe haber elecciones periódicas, no existe un derecho a votar o a ser votado en un año determinado, ya sea en 2021 o 2024, la fecha no es parte del derecho, lo



que invariablemente debe ocurrir es la celebración de elecciones a más tardar dentro del lapso que permita la renovación, máximo a los seis años para el caso de gobernador.

Ambas autoridades alegan que, siguiendo el criterio interpretativo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo constitucionalmente relevante es que, al momento de la toma de posesión del cargo, se tenga la certeza del plazo por el que ello se hará, momento a partir del cual se vuelve inmodificable.

Los bajacalifornianos estuvieron en posibilidad de ejercer verdaderamente su derecho al sufragio activo, pues el dos de junio acudieron a las urnas a emitir su voto por quien consideraron era la mejor opción para gobernar la entidad federativa.

Asimismo, en relación con los electores, la última comunicación oficial con respecto al plazo fue la sentencia del Tribunal Electoral Estatal que fue publicada en el Periódico Oficial del Estado, por lo que el conocimiento de la comunidad era que se trataba de una elección para un periodo excepcional de cinco años a fin de empatar con las elecciones federales; y en relación con el voto pasivo, al momento del registro de los candidatos, todos lo realizaron bajo la vigencia de una sentencia del Tribunal Electoral Local, que establecía el plazo de cinco años, por lo que hubo un proceso electoral en igualdad de condiciones para todos los participantes.

No se ignora que, al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2006, se declaró la invalidez de una norma transitoria que ampliaba los plazos de mandato de diputados e integrantes de Ayuntamientos. Sin embargo, entre ambos casos existen dos diferencias sustanciales, consistentes en que en aquel caso la ampliación se realizó con posterioridad a la toma de posesión de los servidores públicos, y la modificación de los plazos excedía de los máximos de duración previstos en la legislación de esa entidad federativa.

3.1 No reelección y no ampliación del mandato

Es incorrecto el concepto de invalidez en el que se plantea que el Decreto 351 implica una supuesta reelección o, en su caso, una indebida extensión de mandato.



El artículo 116, fracción I, de la Constitución Federal prevé que los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

El Diccionario de la Real Academia Española define a la reelección como la posibilidad de elegir otra vez a una persona o cosa; por tanto, estamos ante una imposibilidad de participar nuevamente en un proceso electoral.

La reforma al artículo octavo transitorio no obedece ni pretende una reelección, según lo demuestra con el siguiente cuadro:

Gubernatura (periodo)	Gobernador electo
Inicio: 1o. de noviembre de 2013 Fin: 31 de octubre de 2019	Francisco Vega de Lamadrid
Inicio: 1o. de noviembre de 2019 Fin: 31 de octubre de 2024	Jaime Bonilla Valdez
Inicio: 1o. de noviembre de 2024 Fin: 31 de octubre de 2030	---

La reelección no acontece, porque Jaime Bonilla Valdez no fue gobernador de Baja California en el periodo inmediato anterior (2013-2019), ni la reforma permite perpetuarse en el cargo, ya que la conclusión de éste sería el treinta y uno de octubre de dos mil veinticuatro, sin posibilidad de que vuelva a contender por el mismo puesto en el proceso local 2023-2024.

Tampoco existe una "extensión en las funciones" o ampliación del periodo de mandato que le fue conferido, porque el gobernador electo en dos mil diecinueve aún no había protestado el cargo.

En la acción de inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006, se estableció que los Estados pueden extender o acortar los mandatos de los gobernadores locales, pero esos ajustes no deben aplicar a quienes ocupan los cargos al momento de la reforma.



Esas previsiones no se vulneran en Baja California por las siguientes razones: (i) no existe una extensión del mandato ejercido; (ii) la reforma proviene del órgano reformador de la Constitución, que en ejercicio de su facultad soberana revisa y ajusta sus propios actos; (iii) la reforma es producto del ejercicio de dos Legislaturas Locales del Congreso del Estado, es decir, involucra la renovación de autoridades por la vía del sufragio y la consecuente corrección o ajuste de una Legislatura dos veces anterior sin atentar contra la Constitución Federal; (iv) la reforma al artículo octavo transitorio del Decreto 112 fue mucho antes de que Jaime Bonilla Valdez protestara y desempeñara el cargo; y, (v) no hay retroactividad de ley ni un ejercicio privativo de la legislación, en tanto no es indefectible que el ejercicio de gobernador tenga necesariamente que concluir en dos mil veinticuatro.

Aún más, incluso, la reforma fue aprobada por los Ayuntamientos, cuando no estaba firme la definición de gobernador electo, por lo que no podría válidamente decirse que tiene una dedicatoria o intención respecto al ejercicio de gobierno de alguna persona en lo particular.

En abono a lo anterior, es necesario considerar que debido a la cadena impugnativa en materia electoral, no hay manera de afirmar de manera objetiva y certera que la ciudadanía tenía conocimiento pleno de la temporalidad del cargo. A pesar de ello, salieron el dos de junio a ejercer su derecho al voto, y eligieron a quien consideraron la mejor opción, independientemente del periodo para ejercer el cargo.

Sin importar el lapso para ejercer el cargo de gobernador, los contendientes eran los mismos, las plataformas electorales ya habían sido presentadas, la campaña ya había concluido, las propuestas de cada candidato fueron escuchadas. En ese sentido, con esa información y la empatía, los bajacalifornianos eligieron a Jaime Bonilla Valdez como el gobernador electo en dos mil diecinueve.

Los principios, como directivas de optimización, que orientan la actividad de interpretación y aplicación del derecho, fueron respetados en todo momento; a saber: equidad en la contienda, certeza, seguridad jurídica, legalidad, igualdad y transparencia.



La reforma no implica que haya sido a modo o que un ciudadano en lo individual sea beneficiario de la modificación, porque desde la creación del artículo octavo transitorio del Decreto 112 hasta su reforma, han participado tres Legislaturas con la anuencia y participación de los Ayuntamientos; a saber:

i) Legislatura XXI (2013-2016) aprueba el artículo octavo transitorio del Decreto 112.

ii) Legislatura XXII (2016-2019) aprueba la reforma al artículo octavo transitorio del Decreto 112 –de inicio hasta antes de la publicación–.

iii) Legislatura XXIII (2019-2021) publica la reforma –da conclusión al proceso de reforma–.

La modificación combatida tiene regularidad constitucional. No sólo es acorde con los mandatos del artículo 116 de la Constitución Federal, sino que también es consistente con los artículos 1o., 3o., 35, 39, 40, 41 y 115 constitucionales, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En efecto, cumple con la concurrencia del calendario electoral local con el calendario electoral federal. Por otro lado, no infringe el límite máximo de los seis años para ejercer el cargo de gobernador.

La Constitución Federal establece, en su artículo 116, que al menos una elección local debe celebrarse en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales y que las gubernaturas no podrán durar más de seis años.

En el caso del gobernador del Estado, el texto del artículo 116 constitucional es lo suficientemente claro cuando expresa que la elección de los gobernadores de los Estados debe ser directa y, asimismo, que las Constituciones y leyes de los Estados deben garantizar que la elección de dicho funcionario se realice mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, todo lo cual se cumple con lo dispuesto en la reforma al artículo octavo transitorio del Decreto 112, contenida en el Decreto 351.



La reforma al artículo octavo transitorio del Decreto 112 no se rompe con el esquema constitucional de "renovación periódica de los poderes constituidos", ni tampoco se renuncia a los principios de elecciones libres, auténticas y periódicas que reflejen la soberanía del pueblo. Consecuentemente, tampoco se violan los principios de sufragio universal, libre, secreto y directo.

Tampoco se establece un periodo de ejercicio del cargo que exceda el límite máximo de seis años establecido en la Norma Fundamental, no se prevé posibilidad alguna de reelección y la elección fue por votación directa, por comicios organizados por la autoridad electoral competente.

Sin embargo, la democracia implica no sólo organizar elecciones, votar y ejercer un cargo, sino que esta institución va más allá buscando que la ciudadanía de cierto territorio tenga un constante mejoramiento económico, social y cultural, lo cual no se impone, sino que, en atención a la soberanía, ellos mismos eligen ejerciendo el voto y a través de decisiones fundadas y motivadas por parte de las autoridades, como el Congreso Local.

El derecho fundamental al voto pasivo debe estar protegido por la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo. La jurisprudencia 19/2010 considera de elemental salvaguarda que los poderes públicos constituidos tengan la posibilidad de acceder y desempeñar el ejercicio para el cual fueron votados; de otra suerte, estaríamos frente a la ficción de una democracia real, materia, pues no se cumpliría con el principio de integridad electoral para poder tener esa renovación periódica de los poderes públicos. De aceptarse el razonamiento invocado en las demandas, se estaría atentando contra los principios fundamentales del sistema constitucional y democrático del Estado de derecho.

4. Certeza

Sostienen que la reforma impugnada no conlleva violación al principio de certeza, y que los conceptos de invalidez se sustentan en la premisa errónea, específicamente, en cuanto a la categorización de la duración del periodo de gobierno como componente del principio de certeza electoral y, por ende, como parte determinante del derecho al voto y a ser votado.



En coincidencia, con base en el artículo 116, fracción IV, constitucional, la Suprema Corte de Justicia ha reconocido que el ejercicio de la función electoral se rige por los principios rectores de certeza, imparcialidad, legalidad y objetividad. Respecto al principio de certeza, una de las concepciones que se le atribuye a su alcance es el de dotar de facultades expresas a las autoridades, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas que a su propia actuación y la de aquéllas está sujeta (cita la jurisprudencia P./J. 144/2005).

Posteriormente, también se ha establecido que otra de las derivaciones del principio de certeza consiste en que, al iniciar el proceso electoral, los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder político (tesis de rubro: "CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO)."

Se trata de un principio que irradia puntualmente sobre el proceso electoral; de modo que, por un lado, se conozcan las reglas del juego por parte de los participantes y, por otro, que las competencias de las autoridades se encuentren previamente establecidas. En consecuencia, se puede determinar que la certeza en materia electoral consiste en que las normas que establecerán las reglas de algún procedimiento electoral deben estar claras tanto para los ciudadanos que pretendan contender para un cargo de elección popular como para las autoridades electorales y, asimismo, permitir que cada uno de los actos llevados a cabo durante el procedimiento electoral puedan ser verificables y confiables.

El reconocimiento de ese espacio de proyección, es decir, el proceso electoral, tiene que ver con que, a fin de cuentas, el objetivo último del principio de certeza es la generación de confianza en la participación y el resultado de las elecciones. Por eso, el principio de certeza se instituye, en parte, como el parámetro orientador en el diseño de las reglas que regulan las etapas que comprende el proceso electoral, referidas, en general, a la forma, plazos, prerrogativas y prohibiciones atinentes, así como las facultades correspondientes a la autoridad en cada una de esas competencias.



Cuando, a pesar de su previsión normativa, esas directrices pueden no parecer asegurar la efectiva realización de tal principio, toca a los órganos competentes ocuparse sobre la definición de su validez o no en el contexto del proceso electoral. A partir de esa ponderación, la Suprema Corte de Justicia ha construido su doctrina interpretativa alrededor del tema, valorando el alcance del principio de certeza en función de su repercusión en el proceso electoral, ya sea frente al establecimiento de facultades o a la presencia de reglas determinadas (registro de plataforma electoral –Al. 48/2012 y su acumulada–; medios de impugnación –Al. 63/2019 y acumuladas–; financiamiento público –Al. 26/2011 y su acumulada–; registro de candidaturas –Al. 7/2009 y acumuladas–; supresión de consejos municipales –Al. 41/2008 y acumuladas–; y precampañas electorales –Al. 14/2004–).

Bajo esas condiciones, si el principio de certeza adquiere vigencia en el esquema de las competencias y reglas del proceso electoral, por ser éste el espacio catalizador de su contenido, es incuestionable que el conocimiento sobre el periodo de duración de determinado encargo escapa de su extensión en esa dimensión.

La razón que justifica esa afirmación viene dada, en primer lugar, por el hecho de que el periodo de duración en un cargo de elección popular, en los términos que prevé la Constitución, no constituye una regla ni una facultad de la autoridad dentro del proceso electoral. Y es que esos periodos trascienden a la eficacia del sistema democrático de nuestro país más como una prohibición, un límite temporal que, por un lado, impide la prolongación del poder y, por otro, permite la renovación de representantes en nuevas elecciones.

El conocimiento de los periodos de duración no adquiere vigencia en el proceso electoral como un mecanismo de confianza o certidumbre para los participantes, en tanto éstos ya se encuentran preconfigurados en respuesta de otros fines constitucionales (elecciones libres, auténticas y periódicas), quedando, incluso, al legislador local la posibilidad de modular su previsión de acuerdo con la libertad de configuración que le es propia.

Ello no quiere decir que, en contraste con el ejercicio de los derechos electorales, quepa tal discrecionalidad que haga nugatorios los derechos de



sufragio en sentido amplio, sino que la lógica de su contenido no se corresponde con la de las reglas y facultades del proceso electoral, respecto del que, teniendo evidente vinculación, adquiere diversa incidencia.

Por eso, el plazo del desempeño del cargo per se no es un elemento que integre el derecho al voto activo o pasivo, mientras se conforme con los parámetros constitucionales sin exceder los plazos máximos tasados en la Norma Fundamental y, por tanto, existe la posibilidad de producir nuevas elecciones.

Entonces, el periodo de duración del encargo, más que una prerrogativa inherente al ejercicio del sufragio, en cualquiera de sus vertientes, se presenta como una condición límite que, sin rebasar el plazo definido, garantice la posibilidad de cambiar de representantes en nuevas elecciones, de modo que sea entendible. Por tanto, su inalterabilidad se haga depender del inicio del encargo, pues una vez asumido éste ya no habría posibilidad de su modificación, sino sólo a través de un nuevo proceso.

Tal aproximación coincide con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016. Los argumentos que orientaron esa decisión, en lo que importa a este asunto, se construyeron bajo la idea de que las variaciones en los periodos de designación de cierto cargo es constitucionalmente permisible, siempre que éste no haya sido asumido.

En el caso, deben pesar las mismas razones que confirman la validez de la norma impugnada, pues la modificación en la duración del cargo de gobernador materializada en dicha norma no excede el plazo límite y fue emitida con anterioridad a que éste asumiera su cargo, por lo que no se afecta la realización de nuevas elecciones.

Por eso, son inexactas las afirmaciones de los demandantes cuando sostiene que el Congreso Local excedió sus facultades al incrementar el periodo del encargo del gobernador electo en 2019, toda vez que, mientras no entrara en funciones, no existía inconveniente constitucional alguno para fortalecer la duración del periodo. Lo anterior resulta evidente si se toma en cuenta, por un lado, que no existe perjuicio alguno ni para el eventual gobernador constitucional,



como tampoco para los actores políticos, mucho menos para los partidos demandantes o, inclusive, para la ciudadanía.

El conocimiento cierto del periodo por el que se participó y votó en las elecciones ordinarias en el Estado de Baja California durante el proceso local 2018-2019, fue garantizado con la publicación en el Periódico Oficial del Estado de la adenda a la convocatoria pública respectiva, donde se establece el relativo a cinco años; el que estaba vigente al momento del registro de las candidaturas correspondientes.

Además, el principio de certeza que se exige en materia electoral se dio al llevarse a cabo cada una de las etapas del proceso electoral, agotándose el ámbito de relevancia de este principio con la conclusión formal del proceso 2018-2019, sin alterar las bases, reglas u otro elemento rector de los procesos electorales, pues no crea obligaciones nuevas, no introduce nuevas reglas, no trastoca el rubro de financiamiento público, ni crea, modifica ni elimina derechos. Tampoco modifica o altera el resultado de la elección (en términos de la jurisprudencia P./J. 98/2006).

5. Restricción para realizar reformas electorales sustanciales noventa días antes del inicio del proceso electoral (en estrecha vinculación con el estudio de certeza)

Se alega que deben desestimarse las alegaciones del PRD y del PRI, en las que sostienen que la reforma cuestionada vulnera el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, constitucional que establece la prohibición de realizar modificaciones legales fundamentales durante el proceso electoral.

Esa disposición constituye otra expresión del principio de certeza electoral que extiende sus efectos sobre el proceso; de modo que sus reglas y competencias sean previsibles y conocidas con anterioridad a su inicio por todos los participantes, incluyendo la posibilidad de impugnar normas electorales que consideren que les causa algún perjuicio, con el objeto de que estas controversias sean resueltas antes del inicio del proceso electoral correspondiente.



Es decir, en el ámbito de su eficacia se constriñe al del proceso electoral y a la necesidad de que, en ese momento, desde su inicio y conclusión, no se vea afectada la certidumbre de quienes a él se integran.

Tan es así que la Suprema Corte de Justicia, al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2005, encontró que no toda modificación trascendía negativamente en la órbita del proceso, sino sólo aquellas que fueran de magnitud que significaran una afectación esencial e imprescindible en alguna de sus etapas (jurisprudencia P./J. 98/2006).

La Corte ha determinado que por "modificaciones fundamentales" deben entenderse aquellos actos legislativos por medio de los cuales se alteran sustancialmente disposiciones que rigen o integran el marco legal aplicable al proceso electoral; por lo que si las modificaciones son de carácter accesorio o de aplicación contingente, no producirán su invalidez (jurisprudencia P./J. 87/2007).

Siguiendo esas consideraciones, si el periodo de duración de determinado cargo no cobra vigencia como una regla o facultad dentro del proceso, es evidente que, como aconteció con la norma impugnada, la posibilidad en su modificación no se encontraba limitada por el citado precepto.

Sobre todo, porque el proceso electoral es considerado como el conjunto de actos que tienen por objeto la renovación periódica de los Poderes Locales Ejecutivo y Legislativo, y estos actos son los que se llevan a cabo durante la preparación de la elección, la jornada electoral, los resultados y declaración de validez de diputados y municipales o el dictamen y declaración de validez de la elección de gobernador, dentro de los que no se encuentra latente el periodo del cargo.

Por tanto, al no ser un acto de los contemplados dentro de las reglas del proceso para llevar a cabo la renovación de los poderes, es que no puede considerarse que se vulnera el principio de certeza en materia electoral que tutela el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal.



6. *Retroactividad*

Los accionantes cuestionan la validez del decreto por la supuesta violación del artículo 14 de la Constitución Federal. Según lo refieren, esa transgresión deriva de que la modificación en el periodo del cargo de gobernador del Estado de Baja California afecta retroactivamente los derechos político-electorales de votar y ser votado, que se encontraban vigentes bajo la reforma de dos mil catorce; que posibilitaba la participación en la elección de gobernador en el año dos mil veintiuno.

Las autoridades sostienen que esa afirmación es inexacta, pues de conformidad con la interpretación reiterada del Poder Judicial de la Federación, la existencia de una libertad de configuración legislativa reconocida constitucionalmente implica que no toda retroactividad de la ley se encuentra prohibida por la Norma Suprema. Junto con la retroactividad que está constitucionalmente prohibida, hay una retroactividad constitucionalmente permitida.

En otras palabras, se afirma que el legislador debe tener necesariamente un margen de configuración para crear leyes nuevas y modificar las antiguas, a fin de atender las necesidades del momento histórico adecuadas al contexto actual.

Un principio esencial del constitucionalismo contemporáneo es la libertad, la democracia y el pluralismo; conceptos que implican necesariamente un sistema jurídico esencialmente abierto, lo que supone el libre acceso de todos al proceso político y a los instrumentos del cambio democrático. Esto es, la admisión esencial de distintas opciones políticas y la hipótesis de una revocación futura de las decisiones actuales.

La plena libertad de configuración reconocida por la Constitución a favor del legislador no puede ser equiparada a una mera discrecionalidad administrativa, sino a una auténtica libertad política de realización de contenidos normativos.

De acuerdo con el artículo 14 constitucional, el principio de irretroactividad prohíbe que los derechos, las relaciones y situaciones jurídicas que ya hayan sido ejercidos, realizados o que hayan sido incorporados al patrimonio de los gobernados, se vean afectas por las leyes nuevas.



La Suprema Corte de Justicia, en múltiples precedentes, ha sostenido que ese principio se entiende referido tanto al legislador, por cuanto a la expedición de leyes, como a la autoridad que las aplica a un caso determinado. El primero, puede imprimir retroactividad al modificar o afectar derechos adquiridos con anterioridad y, el segundo, al aplicarlo, produciéndose en ambos casos el efecto prohibido por la Constitución.

Frente a la solución de las controversias que puedan involucrar la desatención de ese derecho, la Suprema Corte de Justicia ha acudido reiteradamente a la teoría de los derechos adquiridos y a la teoría de los componentes de la norma.

En el caso concreto, la modificación de la norma jurídica objeto de la controversia no constituye una vulneración al principio de irretroactividad desde el parámetro de las teorías mencionadas.

Derivado de la reforma en materia político-electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, el Congreso de Baja California, por Decreto 112, publicado en el Periódico Oficial Local el diecisiete de octubre de dos mil catorce, decidió, entre otras cuestiones, homologar la totalidad de las elecciones, a efecto de que el siguiente periodo de gestión –governador, diputados y presidentes municipales– se acortara a dos años.

La reforma se plasmó, en lo que interesa, en el artículo octavo transitorio, donde se precisó que para efecto de la concurrencia de la elección de gobernador con el proceso electoral federal de dos mil veintiuno, el gobernador electo en el proceso electoral de dos mil diecinueve, iniciará funciones el primero de noviembre de dos mil diecinueve y concluirá el treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno.

Es esa norma desde donde se alega la retroactividad que se dice que se produjo con la reforma contenido en el Decreto 351, el cual modificó los plazos para efecto de la concurrencia de la elección de la gubernatura con el proceso electoral federal de dos mil veinticuatro.

Sin embargo, esa modificación no genera el vicio de retroactividad que le atribuye, si se toma en cuenta que la Suprema Corte ya se ha enfrentado a ca-



sos en los que se analizan normas transitorias que prevén procedimientos de designación y supuestos de nombramiento de algunos órganos que siguen teniendo efectos a futuro a pesar de que ya se eligió a sus titulares, como por ejemplo, las acciones de inconstitucionalidad 26/2006, así como 99/2016 y su acumulada.

Así, ha sido criterio de la Suprema Corte que, al momento en que se publica determinada reforma, aún no se encuentra vacante el puesto de que se trata y, por tanto, tampoco debe existir inconveniente constitucional alguno para que se incremente el periodo de duración en un cargo, si ni siquiera es posible que aquéllos iniciaran su gestión.

Si bien los transitorios forman parte del ordenamiento constitucional y tienen el mismo nivel jerárquico y obligatoriedad que los principales, su función es distinta, por ser temporalmente acotada y, por tanto, contingente.

Su función es centralmente que la etapa de transición entre la vigencia de una disposición (o cuerpo normativo) y la que lo deroga, reforma o adiciona no paralice el desenvolvimiento de la actividad pública del Estado.

Los artículos transitorios pueden ser reformados siguiendo el mismo procedimiento por el que fueron creados, ya que quien tiene la competencia para expedir una norma, también la tiene para eliminarla del orden jurídico o, en su caso, modificarla. De modo que el contenido de este tipo de artículos puede ser reformado a menos que ya haya producido sus efectos.

La constitucionalidad de las normas transitorias dependerá de que su emisión o modificación no transgreda principios, valores o reglas constitucionales y convencionales.

Así, debe tenerse que una disposición transitoria entra en vigor desde el momento de su publicación, porque es cuando se convierte en una obligación para la autoridad de tomar en cuenta las reglas que establece. Sus efectos; sin embargo, se verifican hasta que se cumple el término o condición que se prevén para ello.



El Decreto 112, específicamente en el aspecto impugnado, no había agotado sus efectos en estricto sentido, lo que sólo se hubiera verificado si el gobernador hubiera iniciado funciones bajo su vigencia.

Siguiendo lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada, si bien es cierto que la norma transitoria ya había agotado su misión conforme a la redacción original, también lo es que no puede afirmarse con rigor técnico que la sola previsión respecto a la conclusión del periodo de gobierno para dos mil veintiuno, significara la constitución del nuevo Poder Ejecutivo en la entidad. Ello sería tanto como aseverar que en un momento dado coexistían simultáneamente dos conformaciones del mismo poder, la saliente y la entrante, lo cual, desde luego, no puede entenderse así por lo ilógico que resultaría pretender situar ambas integraciones en un par de paridad, cuando la relación que hay entre ellas es de existencia sucesiva.

Reconociendo que el inicio del cargo es la condición detonante del surgimiento efectivo de la ley, resulta evidente que, en el presente caso, sobre la vigencia del Decreto 112, específicamente, por cuanto a la posibilidad en el ejercicio de los derechos político-electorales para el proceso 2021, únicamente pesaban meras pretensiones de futuro; de modo que su previsión podía ser válidamente modificada, de acuerdo a la libre configuración del legislador. Por eso, ante la falta de materialización del supuesto de la norma, no se actualiza la retroactividad que aducen los demandantes, bajo ninguna de las dos teorías mencionadas.

El derecho al sufragio no implica, condicionalmente, la prerrogativa para votar y ser votado para un periodo exclusivo, pues el establecimiento de los plazos que marca el orden constitucional para ciertos cargos debe verse como una condición de límite, cuya validez depende de que éste no se vea rebasado en su previsión y que se garantice la celebración de elecciones, lo que, en el caso, se salvaguardó.

Por último, otra de las razones que en esta parte muestra lo infundado de los argumentos de los demandantes radica, en primer lugar, que su contenido rige a futuro. En segundo lugar, porque, al momento en que se inicia la homologación de calendarios electorales, no existe persona alguna identificable que haya



sufrido perjuicio alguno con su expedición y aplicación, cualquiera que sea el tiempo con el que se le programe, pues nadie podría saber con anticipación si está en condiciones de contender por la titularidad del Poder Ejecutivo de la entidad federativa; y, en segundo lugar, porque la norma combatida ningún daño ocasiona a quienes ya se habían ubicado en los supuestos de la norma transitoria antes de su reforma, sino que más bien les produce una mayor estabilidad de gobernabilidad en el Estado.

7. Ley privativa

Sostienen que también debe desestimarse el argumento de que el Decreto 351 conculca la prohibición constitucional de dictar leyes privativas.

De acuerdo con lo establecido por la Suprema Corte, las leyes privativas se refieren a personas nominalmente designadas, atendiendo a criterios subjetivos y por el hecho de que después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano pierden su vigencia, encontrándose prohibidas por el artículo 13 de la Constitución Federal, debido a que atentan contra el principio de igualdad jurídica, mientras que las leyes especiales, aun cuando se aplican a una o a varias categorías de personas relacionadas con hechos, situaciones o actividades específicas, sí se encuentran investidas de las características de generalidad, abstracción y permanencia (tesis de rubro: "LEYES PRIVATIVAS. SU DIFERENCIA CON LAS LEYES ESPECIALES)."

Para estimar que se está en presencia de una ley privativa, se requiere la actualización de dos supuestos. El primero, consiste en que se dirija a personas nominalmente designadas, atendiendo a criterios subjetivos y, el segundo, se refiere a que después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano pierden su vigencia (P./J. 94/2005).

Ninguna de esas dos condiciones se presenta en este caso, porque, en abstracto, el diseño de la norma combatida se refiere a supuestos generales, abstractos e impersonales; derivados del mandato constitucional dispuesto en el artículo 116, fracciones I y IV, incisos a) y n), particularmente de la necesidad de homologar, por lo menos, una de las elecciones locales, con los calendarios locales, con los calendarios comiciales federales.



Por otra parte, porque su contenido se encuentra destinado a modificar el periodo de duración del cargo de gobernador en el Estado de Baja California, para efecto de la concurrencia de la elección de la gubernatura del Estado con el proceso electoral federal de 2024, sin reparar en la identificación de destinatarios concretos ni agotando sus efectos después de su aplicación.

Se trata de la modificación en la duración de un encargo constitucional, para cuya debida ejecución se estimó necesario dotar de mayor estabilidad temporal. El espíritu de la reforma se aprecia con nitidez tanto en su exposición de motivos, como en los razonamientos expuestos en la iniciativa. El legislador tomó una decisión racional pensando en la estabilidad de la entidad soberana, en dotar de mejores condiciones a la sociedad bajacaliforniana, en procurar un gobierno eficaz en función de los principios de seguridad jurídica, austeridad republicana y gobernabilidad, entre otros.

Asimismo, porque la extensión de sus efectos no desaparece con la ejecución del cargo en ese periodo, sino que fija las bases para la renovación del gobierno en lo subsecuente, pues constituye el punto a partir del cual se uniforma el calendario electoral.

El hecho de que la modificación introducida en el decreto se haya realizado cuando ya se había elegido a quien ocuparía el cargo de gobernador, únicamente constituye un aspecto fáctico desde el que no puede hacerse derivar la afectación que reclaman los demandantes, sobre todo, porque los efectos de esa norma no se agotan en función de esa titularidad inicial, sino que se proyectan hacia el futuro en todo el sistema que involucra las competencias de esa institución. Similares consideraciones se adoptaron al resolver la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada.

8. Equidad en la contienda y deber de neutralidad

Expresan que Movimiento Ciudadano parte de una premisa falsa, al sugerir que la ley reclamada ha resultado en una oportunidad en favor únicamente del gobernador elector y a la que ninguna otra candidatura tuvo posibilidad de acceso, porque el conjunto de actuaciones llevadas a cabo por las diferentes autoridades que intervinieron desde lo electoral hasta lo parlamentario, fueron



encaminadas a modificar el periodo del cargo sin importar quién ganara la elección.

Recuerdan que los primeros intentos para que la gubernatura durara cinco años acontecieron en el seno del Poder Legislativo, desde las discusiones que concluyeron en el Decreto 112 de dos mil catorce. Posteriormente, el PRI presentó una iniciativa para modificar, entre otros, el periodo de gestión de cinco años. En ese mismo sentido, precisan que la única autoridad que realizó un examen de constitucionalidad fue el Tribunal Electoral Local, quien realizó un control *ex officio*, por medio del cual, modificó el plazo de ejercicio previo, primero mediante una interpretación conforme con su correspondiente adenda a la convocatoria, y luego mediante la inaplicación del artículo transitorio anterior a esta reforma, por considerar que no era proporcional, necesaria ni idónea.

Finalmente, el Congreso realizó el proceso de reforma de la Constitución Local con posterioridad a la jornada electoral, y su entrada en vigencia, incluso, ya concluido el proceso electoral, por lo que, si bien ya había concluido la jornada electoral, la actuación de esa soberanía no constituye un acto contrario al deber de neutralidad alegado. La reforma impugnada no debe verse de manera aislada ni mucho menos con dedicatoria, puesto que las razones que se plasman (motivación) desde la presentación de la iniciativa, obedecen a la extensión del periodo del cargo y no a la prórroga del mandato del gobernador de Baja California.

En ese sentido, alegan que no hay incumplimiento a una obligación de hacer o de no hacer respecto al compromiso de neutralidad, pues el Congreso está ajeno al proceso electoral, no se tuvo como fundamento, consideraciones o motivaciones cualquier otra que el bienestar de la ciudadanía, al contar con un gobierno por un periodo que cumpliera a cabalidad con lo dispuesto en su régimen interior y que se encontrara dentro de los límites exigidos por la Norma Fundamental.

Incluso, la reforma no tiene un destinatario claro, directo e indubitable, pues existen un conjunto de condiciones, eventos, sucesos o cuestiones que pudieran hacer recaer a distintas personas el desempeño del Ejecutivo de esa entidad.



9. Publicidad de las actuaciones de las autoridades: la importancia de los medios oficiales

El PRI hace referencia a que se vulnera el artículo 120 de la Constitución Federal, respecto a la publicitación en el orden jurídico. Sin embargo, a lo largo de su escrito de demanda no desarrolla motivo de inconformidad en específico. Consideran que ese motivo de invalidez es dogmático y genérico. Asimismo, los informantes exponen argumentos de fondo.

El artículo 120 constitucional contiene, al menos, dos deberes constitucionales u obligaciones de hacer, en tanto que el acto de intelección que implica la publicación de las normas presupone, necesaria y sustantivamente, el correlativo derecho a la información de los destinatarios de las normas.

Así, el propio conocimiento de las normas conduce a otro elemento indispensable para su aplicación y vigencia, su eficacia. En consecuencia, se puede decir que la fuerza y efectos vinculantes de las normas jurídicas se justifica sólo cuando se posibilita a los ciudadanos el conocer previamente su contenido.

En ese sentido, el artículo 6o., apartado A, base I, de la Constitución dispone que toda información poseída por cualquier autoridad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba recursos públicos o realice actos de autoridad, es pública y que en la interpretación del derecho de acceso a la información deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

Ese principio entraña una obligación para que los legisladores se abstengan de multiplicar las excepciones al derecho de acceso a la información, y que los sujetos obligados las apliquen de forma selectiva.

La publicidad es uno de los instrumentos de los que el ordenamiento jurídico se vale para crear una situación determinada: la publicación es un medio de realización o manifestación de ésta en el derecho público. Es decir, la publicación ha de satisfacer la inmediatez.



Al respecto, citan el artículo 3o. del Código Civil y el numeral 46, fracción XXXII, de la Ley Electoral del Estado de Baja California, que establece que es facultad del Consejo General del Instituto Electoral Local ordenar la publicación en el Periódico Oficial del Estado, en los diarios de mayor circulación y en aquellos medios que se consideren convenientes las modificaciones a los plazos y términos del proceso electoral a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su aprobación. También cita el artículo 3, fracción V, de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.

Es decir, el propósito de la publicación es que todos los poderes públicos deben ser cognoscibles, así como aquel que determina que "el principio de publicidad debe tener realización a través de múltiples instrumentos". Tales principios han de cumplirse cuando el destinatario de la publicación concreta la impersonalidad o indeterminación y el objeto es de carácter general. En el derecho público, la publicación de un acto condiciona su eficacia.

Todo lo anterior tiene relevancia, porque la convocatoria pública para la celebración de elecciones ordinarias en el Estado de Baja California, durante el proceso electoral local 2018-2019, dictada por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, se publicó en el Periódico Oficial Local en dos momentos: el cuatro de enero de dos mil diecinueve y el ocho de marzo de ese mismo año.

Si la vía idónea para que los bajacalifornianos tuvieran conocimiento cierto y preciso del periodo por el cual contendían los candidatos a gobernador del Estado, en el proceso electoral local 2018-2019 era el Diario Oficial de la Federación y/o el Periódico Oficial de la entidad federativa, se debe tener que la última publicación en el medio oficial local corresponde a un periodo de cinco años y no de dos años.

Si bien la Sala Superior revocó los actos que se llevaron a cabo en cumplimiento de la sentencia del Tribunal Electoral Local, mediante la sentencia recaída en el SUP-JRC-5/2019 y sus acumulados, lo cierto es que nunca se ordenó que se publicara nuevamente la convocatoria con el periodo de dos años o, en su caso, la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que se hiciera del conocimiento público a la ciudadanía que el periodo del encargo del gobernador electo sería de dos años.



Para corroborar lo anterior, se solicitó al notario público número 12 de Tijuana, Baja California, que hiciera constar el contenido e información pública que se encuentra en la página de Internet del Diario Oficial de la Federación, a efecto de corroborar la existencia o no de la publicación de la sentencia SUP-JRC-5/2019 y sus acumulados. Dicha compulsu fue respecto del veintisiete de marzo al dos de junio (día de la jornada electoral) de dos mil diecinueve.

No sólo era deseable, sino exigible que las autoridades publicaran y difundieran los actos y resoluciones electorales a través de medios oficiales, así como comerciales, tanto a nivel federal como local, sobre todo, cuando se trata de actos que buscan persuadir o promover, según sea el caso, la información que está resolviendo y que impacta e interesa a la sociedad en general, situación que no aconteció.

10. Consideración final

Dado el contexto actual del Estado de Baja California, argumentan que debe prevalecer el derecho de ejercer el cargo por un periodo de cinco años, tal como lo establece el Decreto 351 que ahora se controvierte.

De ordenarse la expulsión de la norma del sistema jurídico mediante una declaratoria de invalidez, tal medida provocaría mayores perjuicios que su demostrada regularidad constitucional. En efecto, se abonaría a una mayor falta de certeza, incertidumbre y ausencia de seguridad jurídica, en perjuicio de la ciudadanía de ese Estado, pero sobre todo, podría caerse en una situación de irretroactividad ilegal en perjuicio del gobernador electo, al determinarse una reducción del cargo, y se estaría atentando contra el derecho político-electoral a ser votado en su vertiente de acceso y desempeño del cargo.

Si se encontrara que existe alguna razón en los conceptos de invalidez, la inconstitucionalidad de la norma objeto de estudio no debería tener efectos para el mandato que arranca el primero de noviembre de dos mil diecinueve.

En caso de determinar su inconstitucionalidad, habría de generarse la inaplicabilidad de la norma impugnada para gobiernos ulteriores, y no para el caso del gobierno ya en funciones, puesto que tal determinación sería inconstitucio-



nal, al afectar derechos adquiridos del titular del Ejecutivo Local, por lo que en atención a los principios *pro personae*, *pro societatis* y de irretroactividad de la ley, no podría válidamente determinarse la reducción de un mandato ya iniciado su periodo de ejercicio, pues de hacerlo, se caería nuevamente en la afectación reiterada en la esfera de derechos del gobernador votado, persistiendo la violación de la que se dolió durante el periodo electoral por falta de una resolución de fondo que pusiera fin a la controversia en materia electoral.

Con la reforma combatida no se modifica regla alguna de cualquiera de las etapas del proceso electoral local ordinario en Baja California y, consecuentemente, tampoco se vulnera el principio de certeza, mucho menos el Pacto Federal, no existe el fraude a la Constitución General que se pretende hacer ver, no se exceden los márgenes de competencia del Congreso como Poder Legislativo Local, ni se atenta contra los principios que tutelan el sistema jurídico mexicano, el electoral, ni mucho menos existe una violación a derecho fundamental alguno, como tampoco alguna vulneración al principio de supremacía constitucional.

Concluyen que la modificación tiene como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos que intervienen en el acceso y desempeño del cargo a gobernador del Estado de Baja California, electo en el proceso electoral de dos mil diecinueve. Por tanto, el presente análisis debe hacerse a la luz de los principios de preservación de los actos válidamente celebrados y de la voluntad expresada por la ciudadanía, en concordancia con todos los principios, reglas y valores que sirven de guía para la solución del caso concreto. Es evidente que resulta idónea la medida legislativa, pues protege, tutela y permite convivir los derechos del pueblo de Baja California, así como el derecho político-electoral del gobernador electo de Baja California, en su vertiente de ocupar y desempeñar el cargo, en un ámbito que resulta de suma relevancia para la consecución de los fines trazados en torno a las políticas públicas y el plan de desarrollo.

CUARTO.—Informes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, respecto de las acciones promovidas por el Partido de Baja California y Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Las autoridades hacen valer como causas de improcedencia, la falta de legitimación del Partido de Baja California, por no actualizarse el supuesto pre-



visto en el inciso f) de la fracción II del artículo 105 constitucional. Lo anterior, porque la norma impugnada no es materialmente constitucional, sino que se trata de una reforma a la Constitución Local que establecía arbitrariamente un plazo de dos años para el gobernador, cuyo periodo de gestión empezó el uno de noviembre de dos mil diecinueve.

Alegan que con la toma de posesión del cargo de gobernador del Estado de Baja California al amparo de esa norma transitoria, que se encuentra vigente, se provocó la consumación de modo irreparable de sus efectos. Por tanto, se actualiza la cesación de los efectos de la norma general combatida.

También formulan diversas alegaciones, en relación con los conceptos de invalidez, los cuales se sintetizan a continuación:

Abordan los motivos de invalidez formulados por el Partido de Baja California, en relación con las violaciones al procedimiento que se imputan al Decreto 351, a las que se les atribuye un potencial invalidante por trastocar los valores democráticos consagrados en la Constitución Federal.

Sustancialmente, se reitera la argumentación de fondo que ya fue sintetizada en un apartado anterior, y se agrega que en contra de lo expuesto por el Partido de Baja California, en el caso, no era exigible otra motivación reforzada, en los términos de la jurisprudencia P./J. 120/2009. Principalmente, porque la sustancia de la reforma no introdujo la modificación del estatus de prerrogativas fundamentales en general, sino la consecución del mandato constitucional para la concurrencia de procesos electorales a nivel nacional, cuya ejecución se delimita a partir del reconocimiento y respeto a la libertad de configuración con que cuenta el legislador local. Desde el punto de vista constitucional, el análisis respectivo exige mirar hacia la existencia de bases objetivas y razonables en el escenario del quehacer legislativo; aspectos que quedaron satisfechos.

La propia Suprema Corte de Justicia ha determinado que en el examen de la motivación legislativa, en atención al principio de libertad de configuración, el juzgador debe cuidar no sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si cierto tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias.



Argumentan que el decreto impugnado superaría el test de proporcionalidad de los elementos que justifican ese estudio.

Con su emisión se persigue un fin constitucionalmente válido, derivado de que el artículo 116, fracción IV, inciso n), de la Constitución Federal prevé el mandato a las Legislaturas Locales de adecuar la norma estatal a efecto de que, al menos, una de las elecciones sea concurrente con el proceso electoral federal.

Como se advierte en la exposición de motivos, la finalidad que buscó el legislador federal, al establecer tal disposición es, por una parte, disminuir la saturación y, consiguientemente, abatir el posible abstencionismo de la ciudadanía, generar un ahorro en el costo de las elecciones y dar una mayor eficacia al plazo previsto en la Constitución Federal.

De las constancias obrantes en el Congreso y por ser información pública, se advierte que la Comisión de la Reforma del Estado del Congreso Local, entre los meses de enero a junio de dos mil catorce, recibió diversas iniciativas para reformar y adicionar la Constitución del Estado, a fin de fijar, entre otros, las fechas en el tema de las elecciones concurrentes, como se advierte del dictamen uno.

De dicho dictamen se desprende que el PRI y el Partido Verde Ecologista de México presentaron una iniciativa en la que señalan que por única ocasión la gubernatura que sea electa el primer domingo del mes de junio de dos mil diecinueve, iniciará el ejercicio de sus funciones el día primero de noviembre de ese año y durará en su cargo hasta el treinta y uno de julio de dos mil veinticuatro (cinco años).

El Partido Acción Nacional propuso que la gubernatura del Estado, que sea electa en el proceso electoral de dos mil diecinueve, por única ocasión, tendrá un periodo de dos años que daría inicio el primero de noviembre de dos mil diecinueve y concluiría el treinta y uno de octubre del dos mil veintiuno.

De ambas propuestas, el legislador adoptó la presentada por el PAN, bajo el argumento de que el empate de elecciones es un reclamo social, puesto que en los últimos años el tema de las elecciones concurrentes federal y local ha sido



objeto de debate, del que se observan como argumentos a favor de ella aspectos económicos, así como lo que refiere que, al coordinarse ambos institutos electorales, se eleva la eficacia de la organización y operación de los comicios.

Se argumentó también que, al coincidir las fechas de elecciones, los partidos políticos pueden disponer de mayor tiempo para la negociación y diálogo entre ellos; y se sostuvo que se dedica menos tiempo a los procesos electorales evitando la politización de las diversas actividades de gobierno, aunado a que se evita la constante presencia de propaganda electoral, concentrándola toda en un año.

De tales razonamientos, se hace patente que la Legislatura, en el afán de hacerse cargo de los reclamos y necesidades sociales, estimó que la concurrencia de las elecciones para renovar el Congreso del Estado, Ayuntamientos y gubernatura con las elecciones federales, podía consumarse hasta el proceso federal a desarrollarse en 2021, en que se elijan diputaciones al Congreso de la Unión.

Tomando en cuenta que dos años son insuficientes para desarrollar un plan de Gobierno Estatal, se intentó dar una mayor eficacia a la norma constitucional, que establece como plazo de duración de los gobernadores seis años, no es óbice que no se haya señalado de manera expresa esta finalidad, pues se advierte claramente de la norma y del procedimiento legislativo y así lo ha considerado la Segunda Sala en la tesis 2a. XXVII/2009.

En otro aspecto, se sostiene que el plazo establecido en la reforma es constitucionalmente idóneo, pues hay una conexión racional entre la limitante o restricción de ejercicio del cargo por menos de los seis años establecido en el artículo 44 constitucional, a efecto de lograr la concurrencia de las elecciones locales con la relativa a las diputaciones federales (fin) con el plazo de gestión de la gubernatura electa en la jornada del dos mil diecinueve (medio usado).

De igual manera, se afirma que se satisface la necesidad constitucional. No existe otra alternativa hipotética que sea menos dañina para el derecho en cuestión y, al mismo tiempo, fomente el fin de la ley y el mayor respeto al plazo constitucional.



En ese sentido, el legislador local tenía tres opciones para cumplir con el mandato constitucional. Establecer que el periodo inicie en dos mil diecinueve y concluya en dos mil veintiuno; que concluyera en el dos mil veinticuatro, o bien, dejar intocado el periodo de gobernador, toda vez que ya se cumplía con la regularidad constitucional, al tener no sólo una sino dos elecciones locales concurrentes con las elecciones federales intermedias.

Al disponer en el artículo 44 de la Constitución Local que la gubernatura sería electa cada seis años, el legislador local podía determinar que dicha elección fuese concurrente hasta el dos mil veinticuatro o, en su caso, respetar el periodo constitucional de seis años.

Máxime que los procesos electorales para elegir diputaciones y municipales son concurrentes en el año dos mil veintiuno con el proceso electoral federal intermedio en el que se renovará la Cámara baja del Congreso de la Unión.

Por lo que hace al subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto, también se supera la objeción formulada, toda vez que la norma se encuentra dentro de los plazos previstos por la Constitución Federal como máximo de duración del encargo de gobernador, y mediante la medida legislativa se maximiza el respeto al Texto Fundamental también en relación con el empate de las elecciones, es claro que con la concurrencia de estas elecciones se da cumplimiento al mandato previsto en el inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal.

Se contienen sustancialmente las mismas consideraciones sintetizadas en el primer informe, bajo los siguientes rubros: federalismo, soberanía y libertad de configuración; derecho al voto; certeza electoral; oportunidad para realizar reformas electorales; principio de no retroactividad; y, consideración final.

Bajo el título de "cosa juzgada", se aborda el concepto de invalidez en el que el partido de Baja California hace valer que el plazo de dos años para el cargo de gobernador originalmente establecido en el Decreto 112, fue consentido por el actual titular del Poder Ejecutivo al momento de recibir la constancia respectiva y, posteriormente, desistirse de su impugnación.



El punto se contesta argumentando que no es trascendente para los efectos de esta instancia lo que sostiene el partido, pues lo cierto es que los procedimientos llevados a cabo ante instancias electorales y sus respectivas resoluciones no tienen relación directa con lo que en esta vía se resuelve. El hecho de que a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral se haya conocido de actos de aplicación del anterior artículo octavo transitorio (Decreto 112), y como consecuencia del periodo resultante de ejercicio de gobierno de Baja California, no trae aparejada en el caso concreto su consentimiento y, por ende, su inalterabilidad, porque lo que se analiza en el presente es la validez constitucional de un acto del Poder Legislativo, traducido en el proceso de reforma a un artículo transitorio que vulneraba la constitucionalidad por no ser una medida proporcional.

En el informe del representante del Poder Ejecutivo se incluyen los argumentos ya sintetizados, relativos a los temas de ley privativa, equidad en la contienda y deber de neutralidad y publicidad.

QUINTO.—Opiniones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En sus opiniones, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación expuso los siguientes argumentos:

1. SUP-OP-5/2019. Fue presentada el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve. En ella se expresa que no son materia de la opinión los motivos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo, y a los principios de retroactividad, división de poderes, prohibición de leyes privativas y conclusión de los efectos del artículo octavo transitorio impugnado, por no ser de naturaleza electoral.

En cambio, se concluye que el Decreto 351 impugnado transgrede la prohibición prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal; los principios de certeza, periodicidad de las elecciones, libertad y autenticidad del sufragio y no reelección, así como los derechos de votar y ser votados, previstos en los artículos 35, fracciones I y II, 41, párrafos primero y segundo, y 116, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política, por las razones que se sintetizan a continuación:



Oportunidad de la modificación de la Constitución Local (violación al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General) y transgresión del principio de certeza, así como al principio de periodicidad de las elecciones.

El decreto combatido se publicó el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, mientras que el proceso electoral en el Estado de Baja California inició el nueve de septiembre de dos mil dieciocho y concluyó el siete de octubre de dos mil diecinueve. La reforma entró en vigor una vez concluido el proceso electoral, por lo que no se cumple con la temporalidad mínima de noventa días previos al inicio de la etapa de preparación de las elecciones.

Al respecto, el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal garantiza el principio de certeza, al prever la obligación de promulgar y publicar las reformas electorales con noventa días de anticipación, y la prohibición de que durante el proceso electoral se realicen modificaciones sustanciales.

El presente caso tiene un carácter sui géneris, ya que la modificación al artículo octavo transitorio de la Constitución Local fue promulgada y publicada una vez concluido el proceso electoral local. Sin embargo, tiene efectos sobre el proceso electoral ya concluido, porque modifica una norma que estuvo vigente desde el inicio de ese proceso.

El principio constitucional de certeza, tutelado en el artículo 116 y en el numeral 105, fracción II, de la Constitución Federal, se ve afectado, puesto que no podrán modificarse las normas para incidir en un proceso electoral que ya concluyó.

Se considera que esa modificación es sustancial, ya que el periodo de ejercicio del cargo de un funcionario electo por voto popular tiene su base y sentido en el principio de periodicidad de las elecciones, conforme al cual, debe existir un plazo cierto y conocido por toda la ciudadanía, durante el cual se ejercerá el poder público.

La reforma impugnada altera el periodo de ejercicio del cargo del gobernador electo, esto es, no tiene una proyección hacia el futuro, sino a una situa-



ción jurídica que quedó configurada de manera previa al inicio del proceso electoral, y la cual no podría ser alterada durante ese proceso, y mucho menos una vez concluido éste.

La prohibición constitucional tiene sentido, en la medida en que busca garantizar los principios de certeza y equidad del proceso electoral.

En las acciones de inconstitucionalidad 3/2002 y 13/2015, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el hecho de que se varíe excepcionalmente y por una sola ocasión, el periodo de duración del ejercicio de los cargos de gobernador, miembros de las Legislaturas y Ayuntamientos, no es inconstitucional en sí mismo, ya que tal desajuste temporal es precisamente de excepción, con la finalidad expresa en la misma norma de tránsito de igualar los periodos de elección o los procesos electorales con los de las elecciones federales.

No obstante, en aquellos casos en los cuales una entidad federativa decida extender o acortar los mandatos de los gobernadores, deben hacerlo como una previsión a futuro, a fin de que el electorado esté plenamente informado y tenga conocimiento cierto del periodo que va a desempeñar el funcionario que elija de modo que se respete su voluntad. Esa situación jurídica debe quedar establecida previamente al inicio del proceso electoral.

Esto es trascendente para los partidos y candidatos, ya que dependiendo de la forma en que estén reguladas las etapas del proceso electoral, éstos podrán diseñar y ajustar sus estrategias, diseñar propuestas, fijar sus plataformas electorales, entre otras cuestiones.

Una de las características de todo sistema democrático es que las personas que resultarán electas durarán en el cargo el periodo que señale la ley al momento del inicio del proceso electoral, y durante éste y en el ejercicio del cargo no puede ser alterado o modificado.

Violación a los principios de elecciones libres, auténticas y periódicas mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, no reelección y derecho a votar y ser votado.



La reforma impugnada vulnera los principios de la república democrática, representativa, relativa a la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante el sufragio libre, secreto y directo, así como el derecho a votar y ser votado, previstos en los artículos 39 y 31 de la Constitución Federal.

Al respecto, desarrolla el marco constitutivo de la soberanía nacional y democracia representativa. La república representativa significa que la colectividad transmite a los representantes, que pueden serlo por distintos títulos, la capacidad de decidir. La Constitución plantea la forma en que habrá de representarse la voluntad del pueblo mexicano al decir que la República será democrática.

La representación democrática tiene su origen en la voluntad popular. La palabra democrática quiere decir que el pueblo debe manifestar su voluntad mediante el voto, para que sus representantes obtengan legitimidad y tengan la capacidad para resolver por todos.

Esto es, la Constitución se sustenta en el principio democrático, entendido a partir del concepto de soberanía como voluntad general residente en el pueblo y fuente central de regulación jurídica.

La extensión del concepto de soberanía se manifiesta, entre otras, a través de dos capacidades decisorias: 1) darse sus propias leyes, y 2) elegir a sus gobernantes.

La elección de los gobernantes por parte de los pueblos de los Estados federados está limitada a los principios de la Ley Fundamental. Es decir, el principio de elección autónoma de los representantes de las entidades federativas está sujeto al cumplimiento de los límites impuestos constitucionalmente.

El principio de elecciones libres, auténticas y periódicas se introdujo en la Constitución (artículo 41), para garantizar la renovación periódica de los gobernantes y su alternancia en el poder, con el fin de salvaguardar la vigencia efectiva de un gobierno democrático y evitar actuaciones de extensión del mandato de un poder representativo realizada unilateralmente, lo cual fue precisamente lo que dio lugar a la Constitución de 1917.



La garantía fundamental del sistema democrático representativo es que el pueblo delega a los gobernantes sólo una parte del poder. Esa parte del poder está definida en la Constitución. No se entrega más poder que ése. Ese principio tiene límites temporales y personales. Los límites temporales fijan un lapso durante el cual se va a ejercer el poder. Este límite deja a los representados la posibilidad de cambiar al gobernante, en el caso, de que consideren que su actuación no se desarrolla conforme a sus intereses o a su preferencia en un lapso relativamente breve.

La posibilidad de cambiar de gobernante debe ser real y no solamente aparente. Esto quiere decir que el sistema constitucional debe permitir que ese cambio se produzca, impidiendo mecanismos que puedan perpetuarlo.

En el sistema democrático, las personas deben ser sustituidas periódicamente en el ejercicio de las funciones públicas y que nadie pueda considerarse indispensable en el ejercicio del poder del Estado.

Si bien ningún precepto de la Constitución Federal prohíbe la prórroga del mandato de la gubernatura para un cierto periodo, lo cierto es que la necesidad de su previsión en las Constituciones Estatales y la prudencia de su magnitud derivan de los principios democráticos (acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas).

La Constitución Federal garantiza el derecho al voto (artículo 35 constitucional), el principio de que la soberanía nacional reside en el pueblo (artículo 39 constitucional), que México es una República representativa, democrática y federal (artículo 40), que garantiza los principios de renovación de los Poderes del Estado y de elecciones libres, auténticas y periódicas (artículo 41), lo cual conlleva a determinar que no es válido que se prorrogue el mandato a cinco años que fue otorgado al gobernador por la voluntad de los electores para un tiempo determinado de dos años, pues el texto transitorio impugnado de la Constitución Local necesariamente debe ceñirse a las disposiciones y principios de la Norma Fundamental.

Asimismo, el Tribunal Electoral argumenta que existe violación al principio de no reelección, prevista en el artículo 116, fracción I, de la Constitución Federal.



Refieren que tanto la Sala Superior como la Suprema Corte de Justicia han sostenido que el principio de no reelección implica una prohibición fundamental: la prórroga o extensión del mandato más allá para el cual se ha sido electo democráticamente, sea mediante la organización de nuevas elecciones, sea mediante una ampliación con esos efectos.

Al respecto, en la acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumulados, se consideró que la ampliación del periodo impugnado en ese procedimiento no implicó, en sentido estricto, una reelección, porque la Legislatura no convocó a la comunidad a pronunciarse mediante el voto público sobre su extensión en el poder.

No obstante, esa ampliación de mandato se configuró y se debe entender como la violación al principio de no reelección, porque ese principio implica una prohibición fundamental: la prórroga o extensión del mandato más allá para el cual se ha sido electo democráticamente, sea mediante la organización de nuevas elecciones, o de un incremento con esos efectos.

Los Magistrados argumentan también que la ampliación del mandato del gobernador impide el sufragio universal, libre, secreto y directo, porque tal ampliación equivale a que el Poder Legislativo Local se coloque unilateralmente como único participante activo y pasivo, como si se tratara de una elección a modo, especial y unilateral para un nuevo periodo, excluyendo prácticamente a esos efectos a toda la comunidad del territorio de Baja California, privando de manera implícita a la ciudadanía de la libertad para elegir a sus representantes. En ese sentido, se viola el principio democrático de sufragio universal, libre, secreto y directo.

Agregan que también existe violación al derecho de votar y ser votado, en virtud de que se impide a los individuos, tener acceso en la contienda por el poder de representación, tanto desde una perspectiva activa (votar), como pasiva (ser votado).

Si los órganos públicos se encuentran en posibilidad de determinar la duración de la representación de manera unilateral con posterioridad al haber sido electos, se vulnera la autonomía y libertad política de la ciudadanía (votar y ser



votado) y que queda decididamente afectada, porque ésta queda excluida e imposibilitada para elegir la conformación del órgano representativo, máxime que las decisiones que éste emita incidirán directamente en la esfera jurídica de aquélla.

El ejercicio de los derechos fundamentales de participación política de manera igualitaria en la elección de los órganos representativos, queda afectada desde el momento en que el propio órgano del Estado se entiende con la posibilidad de decidir sobre la ampliación del mandato de representantes de elección popular que fueron votados para una determinada temporalidad, previamente establecida.⁴²

Asimismo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación presentó dos opiniones más, en las que reitera los argumentos formulados en la opinión SUP-OP-5/2019, previamente sintetizada. Dichas opiniones son las siguientes:

2. SUP-OP-8/2019. Fue presentada el seis de noviembre de dos mil diecinueve. En ella se expresa que no son materia de la opinión los motivos de invalidez relacionados con la debida fundamentación y motivación de la exposición de motivos y del decreto controvertido, además de las violaciones al procedimiento legislativo, y al principio constitucional de retroactividad, por no ser de naturaleza electoral. En cambio, al igual que en la opinión SUP-OP-5/2019, se concluye que el Decreto 351 impugnado se aparta de la regularidad constitucional, por las razones que ya fueron sintetizadas; y,⁴³

3. SUP-OP-9/2019. Se presentó el catorce de noviembre de dos mil diecinueve. En esta opinión se reitera que los planteamientos relativos a la transgresión del principio de retroactividad no es de naturaleza electoral. Se sostiene que el decreto impugnado transgrede la prohibición prevista en el artículo 105, fracción I, penúltimo párrafo, así como los principios de certeza, periodicidad de las elecciones, libertad y autenticidad del sufragio, además de los derechos de

⁴² Páginas 1186 a 1204 del tomo II.

⁴³ Páginas 2737 a 2756 del tomo III.



votar y ser votados, por las consideraciones que fueron sintetizadas en las opiniones precedentes.⁴⁴

SEXTO.—Amicus curiae. Fueron recibidos en esta Suprema Corte diversos escritos signados por el senador de la República Germán Martínez Cázares; Enrique Acosta Fregoso, Ignacio Anaya Barriguete, Jaime Cleofas Martínez y José Óscar Vega Marín, quienes fungieron como candidatos a la gubernatura del Estado de Baja California en el proceso electoral 2018-2019; Carlos Salazar Lomelín, José Manuel López Campos, Francisco Cervantes Díaz, Gustavo Adolfo de Hoyos Walther, Manuel Escobedo Conover, Bosco de la Vega Valladolid, Antonio del Valle Perochena, Luis Niño de Rivera Lajous, Valentín Diez Morodo, José Méndez Fabre, Vicente Yáñez Solloa, Enoch Castellanos Férez y Nathan Poplaswsky Berry; María Elena Morera Mitre y otros; Claudio Xavier González Guajardo, por su propio derecho y como apoderado de la Asociación *Despacho de Investigación y Litigio Estratégico A.C.*; José Mario de la Garza Marroquín y María Amparo Casar Pérez, y de *México Justo A.C.*

Todos ellos pese a no tener reconocida personería alguna para intervenir en el procedimiento, realizaron manifestaciones a modo de *amicus curiae* a favor de la declaratoria de invalidez del decreto impugnado.

SÉPTIMO.—Alegatos. Mediante escritos presentados el trece de enero de dos mil veinte, los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y de Baja California, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, formularon sus respectivos alegatos; asimismo, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California, lo hicieron mediante escritos depositados en la oficina postal de esa entidad, en esa misma fecha.

OCTAVO.—Cierre de instrucción. Recibidos los informes de las autoridades y la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, el doce de marzo del año que transcurre fue cerrada la instrucción del procedimiento y puesto el expediente en estado de resolución.

⁴⁴ Páginas 3278 a 3291 del Tomo IV.



CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver estas acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos f) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debido a que se plantea la posible contradicción entre la Constitución Federal y el Decreto 351, emitido por el Poder Reformador de la Constitución Local del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, por el que se reformó el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de ese Estado, aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** En el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁵ se dispuso que el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó la disposición impugnada, bajo la regla de que en materia electoral todos los días son hábiles.

El Decreto 351, emitido por el Poder Reformador de la Constitución Local del Estado de Baja California, por el que se reformó el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de ese Estado, fue publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve.

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad inició el viernes dieciocho de octubre y terminó el sábado dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve.

⁴⁵ Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



El dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, se presentaron los escritos del Partido Acción Nacional (foja 43 vuelta del tomo I), del Partido de la Revolución Democrática (foja 461 vuelta ídem), del Partido Movimiento Ciudadano (foja 224 vuelta ídem), y del Partido Revolucionario Institucional (foja 554 vuelta ídem). El veintiocho de esos mismos mes y año, fue presentada la demanda del Partido de Baja California (foja 1115 vuelta del tomo II) y la de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se presentó el treinta del mes y año citados (foja 1388 vuelta ídem); en consecuencia, fueron presentados en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el citado artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia.

TERCERO.—**Legitimación.**

A. Partidos políticos

En los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁶ y 62, párrafo último, de su ley reglamentaria⁴⁷ se establecieron como requisitos para que los partidos políticos promuevan acciones de inconstitucionalidad que cuenten con registro ante la autoridad electoral correspondiente, el escrito lo presenten por conducto de su dirigencia nacional o local, según sea el caso, y que quien suscriba en su representación tenga facultades para ello.

⁴⁶ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

"...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro."

⁴⁷ Artículo 62. ...

"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."



En el caso se cumplen los requisitos referidos, de acuerdo con lo siguiente:

El Partido de Baja California es un partido político local con registro ante el Instituto Electoral de Baja California, según certificación expedida por el secretario ejecutivo de dicho instituto;⁴⁸ asimismo, de las constancias que obran en autos se advierte que Mario Conrad Favela Díaz –quien suscribió el escrito de demanda– está registrado ante el referido instituto como presidente del Comité Ejecutivo Estatal de dicho partido político⁴⁹ y cuenta con atribuciones para representarlo.⁵⁰

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de Baja California fue presentada por parte legitimada para ello.

Ahora, de las constancias de autos se advierte que los demandantes restantes son partidos políticos nacionales con registro ante el Instituto Nacional Electoral y que las personas que acudieron en su nombre cuentan con las atribuciones necesarias.

Por lo que hace al Partido Acción Nacional, el escrito fue firmado por Marko Antonio Cortés Mendoza, en su carácter de presidente del Comité Ejecutivo Nacional de dicha asociación.⁵¹

En representación del partido político Movimiento Ciudadano, el escrito fue firmado por Clemente Castañeda Hoefflich, Coordinador de la Comisión Operativa Nacional; Vania Roxana Ávila García, Verónica Delgadillo García, Perla Yaidira Escalante, Rodrigo Herminio Samperio Chaparro, Royfid Torres González y Alfonso Armando Vidales Vargas Ochoa, todos ellos en su calidad de integrantes de la Comisión Operativa Nacional; y Jorge Álvarez Máynez, en su carácter de secretario general de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional.⁵² Cabe

⁴⁸ Página 1117 del expediente.

⁴⁹ Página 1116 del expediente.

⁵⁰ Artículos 41 y 44, fracciones VII y IX, de los Estatutos del Partido de Baja California. Página 1163 vuelta del tomo II.

⁵¹ Página 43 del tomo I.

⁵² Página 224 idem.



precisar que si bien no obran las firmas de los nueve integrantes de dicha comisión (no firmaron Ana Rodríguez Chávez y Maribel Ramírez Topete), sí está suscrito por la mayoría de ellos, y esa mayoría está facultada para ejercer las atribuciones de ese órgano, en términos del artículo 20, punto 1, de los Estatutos de Movimiento Ciudadano.⁵³

Por cuenta del Partido de la Revolución Democrática, el escrito fue firmado por Aida Estephany Santiago Fernández, Adriana Díaz Contreras, Karen Quiroga Anguiano, Ángel Clemente Ávila Romero y Fernando Belauzarán, en su carácter de integrantes de la Dirección Nacional Extraordinaria.⁵⁴

Respecto del Partido Revolucionario Institucional, el escrito fue firmado por Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, en su calidad de presidente del Comité Ejecutivo Nacional del citado partido.⁵⁵

Al respecto, se advierte que dichas personas cuentan con las atribuciones con las que se ostentan⁵⁶ y que las organizaciones en nombre de las cuales promovieron acción de inconstitucionalidad se encuentran registradas como Partidos Políticos Nacionales.⁵⁷ Por tanto, este Tribunal Pleno concluye que tales acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por parte con legitimación para ello.

⁵³ Página 763 del tomo II.

⁵⁴ Página 461 del tomo I.

⁵⁵ Página 554 del tomo I.

⁵⁶ Las atribuciones del presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional se encuentran en los artículos 53, inciso a) y 57, inciso a) ,de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional aprobados por la XVIII Asamblea Nacional Extraordinaria (páginas 696-698 del tomo II). Las facultades de los integrantes de la Comisión Operativa Nacional se encuentran previstas en el artículo 20, puntos 1 y 2, incisos a) y o), de los Estatutos de Movimiento Ciudadano (Páginas 763-765 ídem).

Las atribuciones de los integrantes de la Dirección Nacional Extraordinaria del Partido de la Revolución Democrática se encuentran en el artículo tercero transitorio, punto 4, inciso c), del Estatuto del Partido Político de la Revolución Democrática aprobado en el XV Congreso Nacional Extraordinario celebrado los días 17 y 18 de noviembre de 2018 (Páginas 878-879 ídem).

Las atribuciones del presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional se encuentran en el artículo 89, fracción XVI, de los estatutos de ese partido político aprobados el 12 de agosto de 2017 en sesión plenaria de la XXII Asamblea Nacional Ordinaria (páginas 924 a 925 ídem).

⁵⁷ Registros ante el Instituto Nacional Electoral de los partidos políticos y de los funcionarios que actúan en su nombre.



Finalmente, los partidos políticos promovieron la acción de inconstitucionalidad contra el Decreto 351, emitido por el Poder Reformador de la Constitución Local del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, por el que se reformó el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de ese Estado, aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce, el que, como se demostrará en el considerando siguiente, contiene una disposición normativa de naturaleza electoral que pueden impugnar los institutos políticos por este medio de control.

B. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Suscribe el escrito respectivo, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos al momento en que promovió la acción, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo.⁵⁸

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal establece que el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá promover la inconstitucionalidad de leyes federales o estatales que sean contrarias a los derechos humanos.

Por otro lado, la representación y las facultades del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran consagradas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la ley que regula el mencionado órgano.⁵⁹

Partido Acción Nacional (páginas 668 y 669 ídem).

Movimiento Ciudadano (Páginas 670 y 671 ídem).

Partido de la Revolución Democrática (Páginas 672 y 673 ídem).

Partido Revolucionario Institucional (Páginas 674 y 675 ídem).

⁵⁸ Página 1392 ídem.

⁵⁹ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional

"...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."



En el caso, dicho funcionario ejerce la acción en contra de una disposición transitoria de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, por considerarla contraria a diversos derechos humanos, por lo que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo, sin que se vea limitada esa facultad por tratarse en el caso de una norma que incide primordialmente en derechos político-electorales, los cuales también son reconocidos como derechos humanos.

CUARTO.—Causas de improcedencia. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo plantean como causas de improcedencia, la falta de legitimación de los demandantes y que la norma general impugnada ya constituye un acto consumado de modo irreparable.

Las causas de improcedencia planteadas resultan infundadas, por las razones que se exponen a continuación:

1. Falta de legitimación de los partidos políticos

En relación con todos los partidos políticos demandantes, las autoridades hacen valer que no se actualiza el supuesto previsto en el inciso f) de la fracción II del artículo 105 constitucional, en virtud de que no se trata de una ley electoral, sino de una reforma a la Constitución Local, que prevé el periodo de gestión del gobernador del Estado, lo cual corresponde a la materia constitucional, mas no electoral.

Ambas autoridades agregan que la norma impugnada no incide en el proceso electoral y que la argumentación de los demandantes se dirige a combatir el decreto como si sólo se tratara de una reforma al periodo referido, mas no como una disposición de carácter general.

Como se afirma en los informes, es cierto que, en términos del artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal, los partidos políticos tienen acotada su legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad respecto a leyes en materia electoral. Sin embargo, en el presente caso, dicho requisito se encuentra cumplido.

Este Tribunal Pleno ha sostenido, de manera reiterada, que para determinar si una norma es electoral, no es necesario atender a un criterio nominal ni a



su "ubicación" o pertenencia a un "código electoral", sino que dicha categorización dependerá en parte de su contenido material. Esto es, la calificación de que una norma sea "electoral" para efectos de que los partidos políticos se encuentren legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad depende de las cuestiones o supuestos que la propia norma regula.

Para ese efecto, se ha considerado como parte de la materia electoral no sólo a las normas que establecen directa o indirectamente el régimen de los procesos electorales, sino también a las que "*deban influir en ellos de una manera o de otra*"⁶⁰ o regulen aspectos vinculados con derechos políticos-electorales.⁶¹

⁶⁰ Jurisprudencia P./J. 25/99, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO. En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 255, registro digital: 194155).

⁶¹ Este criterio fue sostenido por este Tribunal Pleno, al fallar la acción de inconstitucionalidad 8/2011 (sesión de catorce de junio de dos mil once, por unanimidad de votos) y ha sido reiterado por las Salas de este Alto Tribunal. A manera de ejemplo, por la Segunda Sala, al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2015 en la sesión correspondiente al primero de julio de dos mil quince,



Cabe precisar que la referida división de la materia electoral se hace con la única finalidad de determinar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad cuando se ejerce por los partidos políticos.

En esa medida, el Tribunal Pleno ha determinado que si bien, conforme a lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, segundo párrafo, inciso f), de la Constitución Federal, los partidos políticos con registro ante el entonces Instituto Federal Electoral –ahora Instituto Nacional Electoral, en términos de la reforma constitucional de febrero de dos mil catorce, entre otros, al propio precepto 105, fracción II– podrán ejercer las acciones de inconstitucionalidad en contra de cualquier ley electoral, sea federal o local, lo cierto es que deberá analizarse caso por caso el contenido de las normas impugnadas, a efecto de determinar si es o no de naturaleza electoral, aun cuando se contenga en una ley que no tenga un contenido eminentemente electoral.

En el presente asunto se impugna el artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Baja California, en su texto vigente con motivo del Decreto 351, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, en el cual se prevé la duración del cargo de gobernador de ese Estado, el cual inició el uno de noviembre del citado año.

Al respecto, este tribunal considera que los partidos políticos accionantes sí tienen legitimación para plantear la inconstitucionalidad de la norma que impugnan, dado que ésta sí es de naturaleza electoral para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, en virtud de que la norma se refiere a la duración del cargo de gobernador electo en dos mil diecinueve y, como consecuencia, también define cuándo se llevará a cabo el proceso electoral para el siguiente titular de la gubernatura en dos mil veinticuatro.

por unanimidad de votos. Asimismo, fue citado en la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas, resuelta en sesión de quince de noviembre de dos mil dieciocho, y se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Cossío Díaz con precisiones, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, en cuanto a la causa de improcedencia sexta, consistente en sobreseer de oficio en la acción de inconstitucionalidad 10/2018, promovida por el Partido Político Movimiento Ciudadano. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra.



Al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2015, este Tribunal Pleno admitió la legitimación de un partido político para impugnar una norma con igual contenido a la que se combate en este asunto; en aquella ocasión se trataba de un precepto transitorio de la Constitución Política del Estado de Veracruz, en el que se previó la duración de dos años para el cargo de gobernador.⁶²

Por tanto, no se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el mencionado inciso f) de la fracción II del precepto 105 y el diverso numeral 62, párrafo tercero, de la propia ley reglamentaria.

Por otro lado, los demás argumentos que bajo el rubro de legitimación se dirigen a controvertir los conceptos de invalidez que atañen al fondo de la cuestión constitucional planteada, deben desestimarse, con apoyo en la jurisprudencia P./J. 36/2004, cuyo contenido es el siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, registro digital: 181395).

2. Falta de legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

En ese mismo sentido, también debe desestimarse la razón por la que las autoridades locales demandadas consideran que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para promover la acción de inconstitucional.

⁶² Resuelta en sesión de once de junio de dos mil quince, aprobada por unanimidad de once votos, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación.



Lo anterior, pues el planteamiento de improcedencia no radica en que no exista una impugnación dirigida a evidenciar una vulneración a los derechos humanos, entendiendo entre ellos a los derechos político-electorales, sino a la cuestión de fondo relativa a que en la especie no se vulnera derecho humano alguno.

Resulta claro que la determinación de si efectivamente existe o no una vulneración a derechos humanos, en los términos planteados en la demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, atañe al estudio de fondo, y no a un pronunciamiento sobre la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

3. Cesación de efectos y/o acto consumado

En una primera parte, las autoridades realizan algunas precisiones dirigidas a evidenciar que, en el caso, no existe consentimiento o acto consumado en la aplicación del artículo octavo transitorio del Decreto 112, en su contenido anterior a la reforma impugnada.

Asimismo, refieren que la toma de posesión del cargo, llevada a cabo el uno de noviembre de dos mil diecinueve, provocó la consumación de modo irreparable de sus efectos. Con ese acto se cumplió con el objeto transitorio de dicha norma y abrió el ejercicio del encargo de uno de los poderes públicos del Estado de Baja California.

También se hace valer que una eventual invalidez de la norma impugnada tendría efectos retroactivos, en perjuicio de derechos adquiridos con motivo de la toma de posesión en aplicación de la norma impugnada.

Esta causa de improcedencia también es infundada.

De acuerdo con el artículo 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶³

⁶³ "Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

"La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."



en las acciones de inconstitucionalidad se podrán aplicar las causas de improcedencia previstas en el numeral 19 de ese mismo ordenamiento, con excepción de la establecida en la fracción II de este último precepto, respecto a leyes electorales.

Por otra parte, en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria citada, se prevé como causa de improcedencia que hayan cesado los efectos de la norma general.⁶⁴

De acuerdo con la jurisprudencia P./J. 8/2004,⁶⁵ la referida causa de improcedencia se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de

⁶⁴ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

"II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

"III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

"IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."

⁶⁵ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 958, registro digital: 182048)



la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.⁶⁶

Los demandantes impugnan el artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado de Baja California, que prevé un periodo de la duración del cargo de gobernador (cinco años), que sólo se aplicará por única ocasión a partir del uno de noviembre de dos mil diecinueve y que concluirá el treinta y uno de octubre de dos mil veinticuatro. En la misma disposición impugnada se establece que en el siguiente periodo que concluirá en dos mil treinta le será aplicable lo establecido en el artículo 44 de la Constitución Local (duración de seis años y con fin del encargo el treinta y uno de agosto).⁶⁷

Es cierto que la norma general impugnada tiene un carácter transitorio y que sólo se aplicará en un periodo de gobierno que inició el uno de noviembre de dos mil diecinueve, pero ello no es suficiente para sostener que han cesado completamente sus efectos.

La disposición que se combate prevé un periodo de gobierno, el cual se traduce en una habilitación temporal para el ejercicio de facultades como titular del Poder Ejecutivo Local, y ello genera efectos y consecuencias que no cesan de manera definitiva con la toma de posesión, ni mucho menos con el inicio temporal de ese periodo el uno de noviembre de dos mil diecinueve.

Los efectos producidos por el artículo no se reducen a un solo acto o hecho instantáneo, sino más bien tienen un carácter de tracto sucesivo que se

⁶⁶ "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

⁶⁷ (Reformado, P.O. 17 de octubre de 2014)

"Artículo 44. El gobernador será electo cada seis años, mediante el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible y entrará a ejercer sus funciones el día primero del mes de septiembre posterior a la elección."



han actualizado y se seguirán actualizando, durante el periodo de cinco años previstos en la norma. Aunado a ello, esa misma norma transitoria fija el inicio del periodo de la gubernatura que sucederá a la actual, y a la cual resultará aplicable también el artículo 44 de la Constitución Local.

En tales condiciones, resulta inexacto que la norma haya cesado en sus efectos y que ello genere como consecuencia el sobreseimiento de la presente acción de inconstitucional.

En el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se contiene expresamente la causa de improcedencia consistente en que se hayan consumado de manera irreparable los efectos de la norma general. Como ya se expuso, se establece el supuesto de cesación de efectos de la norma, el cual debe ser analizado en términos de la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia, lo cual, se insiste, no ocurre en el presente caso.

Fuera de esos términos, no se advierte algún otro motivo de improcedencia en el que no habiendo cesado los efectos de la norma, derive una eventual irreparabilidad de los vicios de constitucionalidad, tomando en cuenta sus actos concretos de aplicación. Tales consideraciones, además, serían incompatibles con el análisis abstracto propio de las acciones de inconstitucionalidad.

En todo caso, las dificultades que puedan existir en la aplicación de una eventual declaración de invalidez que altere o modifique la situación generada por la norma transitoria impugnada, será materia de análisis, al precisar los efectos que deba otorgarse a la sentencia, conforme a las facultades que el artículo 45 de la ley reglamentaria otorga a este Tribunal Pleno, pero ello no puede generar un impedimento procesal insalvable para analizar la constitucionalidad de la norma general impugnada.

QUINTO.—Fijación de la litis. La presente acción de inconstitucionalidad tiene como materia, de manera exclusiva, la regularidad constitucional o convencional del Decreto 351, emitido por el Poder Reformador de la Constitución Local del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, por el que se reformó el



artículo octavo transitorio de la Constitución Política de ese Estado, aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce.

En consecuencia, no tiene por objeto el análisis de constitucionalidad del Decreto 112 de fecha once de septiembre de dos mil catorce, publicado oficialmente el diecisiete de octubre de esa misma anualidad, ni tampoco de los actos realizados dentro del proceso electoral del que derivó la elección del gobernador que inició sus funciones el uno de noviembre de dos mil diecinueve, ni mucho menos la regularidad de los actos ejercidos por el titular del Poder Ejecutivo Local desde esa fecha.

SEXO.—Antecedentes. Para una mejor comprensión del asunto, a continuación se relatan los antecedentes que se desprenden de las constancias de autos:

1. El diez de febrero dos mil catorce fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político electoral, mediante el cual fue modificado el inciso n) de la fracción IV del artículo 116, para establecer que las entidades federativas deben garantizar que se verifique al menos una elección local en la misma fecha que alguna de las elecciones federales.

En el artículo cuarto transitorio de ese decreto fue establecido que la disposición normativa referida entraría en vigor en la misma fecha en que lo hicieran las leyes generales sobre partidos políticos y para regular los procesos electorales.

2. El veintitrés de mayo de dos mil catorce fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En los artículos primero transitorios de ambas leyes fue establecido que entrarían en vigor al día siguiente de su publicación.

3. En cumplimiento a la reforma constitucional en materia político electoral de dos mil catorce, el Poder Reformador de la Constitución Local reformó la



Constitución de esa entidad federativa mediante la expedición del Decreto 112 de la XXI Legislatura de esa entidad federativa de fecha once de septiembre de dos mil catorce, publicado en el Periódico Oficial de Baja California el diecisiete de octubre de ese año.

Con dicha reforma fue modificado el artículo 44 de la Constitución Local, cuya entrada en vigor fue diferida a partir del proceso electoral del año dos mil veintisiete, en términos del artículo octavo transitorio y, por ende, previó que para efectos de la concurrencia de la elección de gobernador con el proceso electoral federal del año dos mil veintiuno, el gobernador electo en el proceso electoral de dos mil diecinueve iniciaría funciones el uno de noviembre de ese año y concluiría el treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno.

4. El nueve de septiembre de dos mil dieciocho inició el proceso electoral en el Estado de Baja California para renovar, entre otros cargos, el de gobernador constitucional.⁶⁸

5. El veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho, el Consejo General del Instituto Local Electoral de Baja California aprobó el Dictamen Cinco de la Comisión de Reglamentos y Asuntos Jurídicos, relativo a la convocatoria pública para la celebración de elecciones ordinarias en el Estado de Baja California durante el proceso electoral 2018-2019.

Dicha convocatoria se publicó el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho en el Periódico Local *El Mexicano* y, el cuatro de enero siguiente, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.

En su base sexta, la convocatoria dispuso que los cargos a elegir serían, entre otros, el de gobernador del Estado para el periodo constitucional del primero de noviembre de dos mil diecinueve al treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno.⁶⁹

⁶⁸ Páginas 4029 del tomo V.

⁶⁹ Páginas 3965 a 3972 del tomo V.



6. Contra la convocatoria, Blanca Estela Fabela Dávalos y Jorge Alberto Larriou Creel interpusieron los recursos de inconformidad 18/2019 y acumulados,⁷⁰ en los que, en resolución emitida el veinticuatro de febrero de dos mil diecinueve, el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California confirmó el Dictamen 5 de la Comisión de Reglamentos y Asuntos Jurídicos y la convocatoria pública para la celebración de elecciones ordinarias en el Estado; sin embargo, ordenó al organismo público local electoral emitir una adenda a la base sexta, inciso a), a efecto de especificar que el periodo del cargo de gobernador se ejercería del primero de noviembre de dos mil diecinueve, al treinta y uno de octubre de dos mil veinticuatro.⁷¹

7. En cumplimiento a la resolución anterior, el veinticinco de febrero de dos mil diecinueve, el Organismo Público Local Electoral del Estado aprobó el Acuerdo IEEBC-CG-PA13-2019, en el que se emitió la adenda en los términos indicados, la cual se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el ocho de marzo de dos mil diecinueve.⁷²

8. Inconformes con la resolución emitida en los recursos de inconformidad 18/2019 y acumulados, los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Morena, de Baja California, de la Revolución Democrática, Encuentro Social y Movimiento Ciudadano, promovieron juicios de revisión constitucional electoral; por su parte, Francisco Javier Jiménez de la Peña, Jaime Cleofas Martínez Veloz, Blanca Estela Favela Dávalos y Jorge Alberto Larriou Creel promovieron juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Los juicios se radicaron ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con los números SUP-JRC-5/2019, SUP-JRC-6/2019, SUP-JRC-7/2019, SUP-JRC-8/2019, SUP-JRC-9/2019, SUP-JRC-10/2019,

⁷⁰ Los recursos de inconformidad son el RI. 18/2019 presentado el veintidós de enero de dos mil diecinueve, RI. 21/2019 intentado el veintinueve de ese mismo mes y año y RI. 24/2019 presentado el seis de febrero de dos mil diecinueve.

⁷¹ Páginas 3843 a 3885 del Tomo V.

⁷² El acta de la sesión en la que se aprobó el acuerdo consta en las páginas 3973 a 4007 ídem. Específicamente, la publicación de adenda se ubica en la página 4010 del tomo en cita.



SUP-JRC-11/2019, SUP-JRC-12/2019, SUP-JRC-13/2019, SUP-JDC-44/2019, SUP-JDC-45/2019, SUP-JDC-47/2019 y SUP-JDC-48/2019 y acumulados, en los que, en resolución dictada el veintisiete de marzo de dos mil diecinueve, se determinó revocar la sentencia controvertida, sobreseer en el recurso de inconformidad 18/2019 del índice del tribunal local, y revocar todos los actos que se hubieran llevado a cabo en cumplimiento a la sentencia emitida en dicho recurso, destacadamente, el acuerdo IEEBC-CG-PA13/2019, por el que el Instituto Electoral Local emitió la adenda a la base sexta de la convocatoria pública para la celebración de elecciones ordinarias en el Estado de Baja California, durante el proceso electoral 2018-2019;⁷³ en este sentido, quedó sin efectos la ampliación del periodo del ejercicio de la gubernatura.

9. El veintisiete de marzo de dos mil diecinueve, el presidente de la Comisión Estatal de la coalición *Juntos Haremos Historia en Baja California*, presentó la solicitud de registro de Jaime Bonilla Valdez al cargo de la gubernatura del Estado en el proceso electoral 2018-2019.⁷⁴

10. En sesión celebrada el treinta de marzo de dos mil diecinueve, el Organismo Público Local Electoral de Baja California emitió el Acuerdo IEEBC-CG-PA37-2019 por el que se aprobó el registro de Jaime Bonilla Valdez, en el que se asentó que, conforme al fallo precisado en el punto número ocho anterior, el periodo del cargo de gobernador abarcaría del primero de noviembre de dos mil diecinueve al treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno.⁷⁵

11. Jaime Bonilla Valdez interpuso recurso de inconformidad RI-63/2019 contra el acuerdo precisado en el punto anterior, el cual fue resuelto el siete de mayo de dos mil diecinueve por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, en el que determinó inaplicar el artículo octavo transitorio del Decreto 112 y modificar el acuerdo del organismo público local electoral IEEBC-CG-PA37-2019, así como la convocatoria, para el efecto de que el periodo de la gubernatura que resultara electa en el proceso electoral 2018-2019, fuera por seis años.⁷⁶

⁷³ Páginas 3772 a 3802 del tomo IV.

⁷⁴ Página 4011 del tomo V.

⁷⁵ Página 4028 ídem.

⁷⁶ Páginas 3886 a 3946 ídem.



12. Inconformes con la resolución anterior, los Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de Baja California promovieron los juicios de revisión constitucional electoral 22/2019 y acumulados, en los que, en resolución emitida el veintinueve de mayo de dos mil diecinueve, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revocó la determinación controvertida, al considerar que el tribunal responsable debió calificar inoperantes los agravios que solicitaban la inaplicación del artículo octavo transitorio del Decreto 112 de la Legislatura Local, porque el planteamiento fue inoportuno, en tanto debió hacerlo valer dentro de los cinco días posteriores a que surtiera efectos la publicación de la convocatoria en el Periódico Oficial de la entidad, y no respecto del acuerdo de registro de la candidatura, al no ser un acto de aplicación del precepto transitorio que, a su parecer, le causaba perjuicio.

En ese sentido, en la sentencia se precisó la subsistencia del artículo octavo transitorio del Decreto 112 del Congreso del Estado de Baja California, en los términos publicados en el Periódico Oficial de la entidad, el diecisiete de octubre de dos mil catorce.⁷⁷

13. El dos de junio de dos mil diecinueve tuvo lugar la jornada electoral en el Estado de Baja California, en la que se emitió votación para elegir al Gobernador Constitucional, diputados y presidentes municipales de la entidad.

14. El once de junio de dos mil diecinueve, el Instituto Estatal Electoral de Baja California emitió el Dictamen del Consejo General Electoral relativo al cómputo estatal de la elección a la gubernatura del Estado, declaración de validez de la elección y de gobernador electo, en el que declaró que Jaime Bonilla Valdez, postulado por la coalición *Juntos Haremos Historia en Baja California*, fue el candidato que obtuvo mayoría de votos en la elección a la gubernatura del Estado; asimismo, declaró válida la elección celebrada en el proceso electoral local ordinario 2018-2019 y le expidió la constancia de mayoría.⁷⁸

⁷⁷ Página 3606 a 3638 del tomo IV.

⁷⁸ Páginas 4029 a 4045 del tomo V.



15. El catorce de junio de dos mil diecinueve, Jaime Bonilla Valdez interpuso recurso de revisión contra el dictamen del Instituto Estatal Electoral de Baja California citado en el numeral anterior, que se radicó con el número RR. 146/2019 ante el Tribunal de Justicia Electoral de la entidad.

16. En sesión celebrada el ocho de julio de dos mil diecinueve, la XXII Legislatura del Congreso de Baja California aprobó el decreto por el que se reforma el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de dicha entidad, en el que se estableció que la gubernatura electa en el proceso electoral 2018-2019 iniciaría funciones el primero de noviembre de dos mil diecinueve para concluir el treinta y uno de octubre de dos mil veinticuatro.⁷⁹

17. En sesión de veintitrés de julio de dos mil diecinueve, el Congreso Local declaró formalmente la incorporación constitucional de la reforma al artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado de Baja California, aprobado mediante Decreto 112, de once de septiembre de dos mil catorce.⁸⁰

18. El veintidós de agosto de dos mil diecinueve, el Congreso Local aprobó el acuerdo por el que se determinó realizar una consulta ciudadana el trece de octubre siguiente, a efecto de conocer la opinión ciudadana en relación con la ampliación del mandato del gobernador electo, de dos a cinco años.⁸¹

19. El seis de septiembre de dos mil diecinueve, Jaime Bonilla Valdez presentó escrito de desistimiento en el recurso de revisión RR. 146/2019, del índice del Tribunal de Justicia Electoral de Baja California, en el que manifestó que el acto combatido quedó sin materia en virtud de la reforma aprobada por el Congreso del Estado de Baja California, el ocho de julio anterior; en ese sentido, el Tribunal de Justicia Electoral de la entidad resolvió desechar el recurso en resolución emitida el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve.⁸²

⁷⁹ Páginas 2052 a 2098 del tomo III.

⁸⁰ Página 2894 a 2899 del tomo IV.

⁸¹ Páginas 370 a 379 del tomo I.

⁸² Páginas 3948 a 3955 del tomo III.



20. En sentencia dictada el dos de octubre de dos mil diecinueve, en los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-37/2019 y SUP-JRC-39/2019 y acumulados, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió confirmar las resoluciones del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, dictadas en los recursos de revisión RR. 143/2019 y RR. 147/2019, relacionados con la impugnación de los resultados del cómputo estatal y la declaración de validez de la elección de gubernatura, así como la expedición de la constancia de mayoría, controvertidas por el Partido de la Revolución Democrática y el partido político local transformemos.⁸³

21. Asimismo, en la misma fecha, la Sala Superior resolvió el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-40/2019, promovido por Movimiento Ciudadano, en el sentido de confirmar el acuerdo emitido por el Tribunal de Justicia Electoral de Baja California en el recurso de revisión RR. 146/2019, por el que desechó la demanda promovida por Jaime Bonilla Valdez, ante su desistimiento.⁸⁴

22. El siete de octubre de dos mil diecinueve, el Instituto Estatal Electoral de Baja California celebró su quincuagésima cuarta sesión extraordinaria, en la cual, el presidente provisional de ese organismo declaró que a las diecisiete horas con treinta y nueve minutos de ese día concluyó formalmente el proceso local ordinario 2018-2019, en el que se renovaron los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como los cinco Ayuntamientos, en atención a que ya habían concluido las etapas establecidas en el artículo 104 de la Ley Electoral del Estado de Baja California.⁸⁵

23. En resolución emitida el nueve de octubre de dos mil diecinueve, en los juicios electorales y para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JE-97/2019, SUP-JE-98/2019, SUP-JDC-1336/2019 y SUP-JDC-1337/2019, acumulados, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó el acuerdo emitido por el Tribunal de Justicia Electoral de Baja California, en el expediente MI-165/2019, en el que determinó

⁸³ Páginas 3585 a 3604 del tomo IV.

⁸⁴ Páginas 3640 a 3661 ídem.

⁸⁵ Páginas 4232 a 4257 del tomo V.



su incompetencia para conocer y resolver los medios de impugnación contra el acuerdo del Congreso Local por el que se aprobó la realización de la consulta ciudadana respecto de la ampliación del mandato del gobernador, porque la controversia se trataba de naturaleza diversa a la electoral, en tanto tales actos no corresponden a las consultas que se organizan conforme con la Constitución y la Ley de Participación Ciudadana de Baja California.⁸⁶

24. El diecisiete de octubre de dos mil diecinueve se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el Decreto 351 emitido por el Poder Reformador de la Constitución Local del Estado de Baja California, por el que se reformó el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de ese Estado, aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce; señalado en puntos anteriores.⁸⁷

25. Contra el Decreto Legislativo 351, los Partidos de la Revolución Democrática y de Baja California promovieron juicios electorales SUP-JE-102/2019 y acumulado, que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desechó de plano en ejecutoria emitida el treinta de octubre de dos mil diecinueve, al considerar que los demandantes cuestionaron la constitucionalidad del decreto desde una perspectiva general y abstracta, y sin vincularlo a un acto de aplicación.⁸⁸

26. En la misma fecha, esto es, treinta de octubre de dos mil diecinueve, la Sala Superior también declaró improcedente el juicio electoral SUP-JE-103/2019, promovido por el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, en el que solicitó la emisión de una acción declarativa de certeza en virtud de la publicación del Decreto 351, por carecer de legitimación activa en la causa, con base en que lo planteado no afectaba su esfera jurídica.⁸⁹

27. El uno de noviembre de dos mil diecinueve, Jaime Bonilla Valdez tomó protesta como Gobernador Constitucional del Estado de Baja California ante el

⁸⁶ Páginas 3663 a 3689 del tomo IV.

⁸⁷ Páginas 2199 a 2202 del tomo III.

⁸⁸ Páginas 3692 a 3702 del tomo IV.

⁸⁹ Páginas 3723 a 3749 ídem.



Congreso de esa entidad. Del acta de la sesión correspondiente se advierte que, al tomar la protesta, el presidente del Congreso expresó lo siguiente:

"- El C. Presidente: en consecuencia y para dar cumplimiento al mandato constitucional, solicito a los asistentes ponernos de pie para que el C. Jaime Bonilla Valdez, proceda a tomar protesta como gobernador constitucional ante esta soberanía y ante el pueblo de Baja California, para el periodo del 01 de noviembre del 2019, al 31 de octubre del 2024. Adelante por la Historia, señor gobernador."⁹⁰

28. El cinco de noviembre de dos mil diecinueve, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desechó de plano el juicio electoral SUP-JE-112/2019, promovido por Movimiento Ciudadano, porque cuestionó la constitucionalidad del Decreto 351, sin vincularlo a un acto de aplicación.⁹¹

29. El ocho de noviembre de dos mil diecinueve se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el Bando Solemne que a la letra dice:

"A los habitantes del Estado Libre y Soberano de baja california se les hace saber, que la honorable XXIII Legislatura Constitucional del Estado de Baja California, en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 27, fracción VII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, 14 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California y derivado del artículo octavo transitorio del Decreto Número 112, de fecha 11 de septiembre del año 2014, reformado por el Decreto 351, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 17 de octubre de 2019, expide el siguiente:

"Bando solemne

"Para dar a conocer la declaración de Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California para el periodo constitucional comprendido del 1 de noviembre de 2019 al 31 de octubre de 2024 es:

"Jaime Bonilla Valdez.

⁹⁰ Página 2873 ídem.

⁹¹ Páginas 3751 a 3770 ídem.



"Dado en el Salón de Sesiones Lic. Benito Juárez García de este H. Poder Legislativo, en la ciudad de Mexicali, Baja California, al primer día del mes de noviembre de 2019."⁹²

SÉPTIMO.—Estudio preferente de las violaciones al proceso legislativo. Antes de abordar el estudio de los argumentos sobre la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, deben estudiarse preferentemente los conceptos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo que a juicio de los demandantes sucedieron en la aprobación del decreto combatido, pues de ser fundada la reforma en cuestión dejará de existir desde un punto de vista jurídico.⁹³

⁹² Página 3315 ídem.

⁹³ Al respecto, son aplicables las jurisprudencias "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006). El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 817, sostuvo que si en la demanda de controversia constitucional se hacen valer tanto conceptos de invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo como por violaciones de fondo, en los supuestos mencionados, debe privilegiarse el análisis de estos últimos, a fin de que la Suprema Corte realice un control y fije los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas, ya que de invalidarse éstas, una vez subsanados los vicios del procedimiento, las mismas podrían seguir subsistiendo con vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a este Alto Tribunal a interrumpir tal criterio a fin de establecer que en los casos mencionados deberán analizarse en primer término las violaciones procedimentales, en virtud de que conforme al artículo 105 constitucional, de estimarse fundadas éstas, por una mayoría de por lo menos ocho votos, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejará de tener existencia jurídica, resultando indebido estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor, con lo que implícitamente, con ese proceder se estarían subsanando las irregularidades del procedimiento." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1639, «tesis P./J. 42/2007», registro digital: 172559) y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNecesario EL ESTUDIO DE ÉSTAS. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en



Este apartado de la resolución está estructurado en dos secciones: en el primero son referidos los últimos precedentes que este Tribunal Pleno ha establecido en relación con el análisis de violaciones cometidas durante el desarrollo de los procedimientos legislativos (I); en el segundo, es realizada una relación de los elementos más relevantes del procedimiento legislativo impugnado y estudiados los conceptos de invalidez formulados al respecto (II).

I. Criterios de esta Suprema Corte respecto de violaciones cometidas durante los procesos legislativos

Respecto de las formalidades del procedimiento legislativo, este Tribunal Pleno resolvió en la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006,⁹⁴ entre otras consideraciones, lo siguiente:

"... El pueblo mexicano se constituye en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en lo relativo a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Norma Fundamental, para lo cual los Estados adoptarán, en su ámbito interno, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

"... El pueblo mexicano adoptó el sistema federal, en virtud del cual las funciones estatales son distribuidas conforme a una delimitación de competencias entre los poderes federales y las autoridades locales, estableciendo que las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación, se en-

materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, «tesis P./J. 32/2007», registro digital: 170881)

⁹⁴ Resueltas en sesión de cuatro de enero de dos mil siete, por mayoría de ocho votos.



tienden reservadas a los Estados, por lo que el gobernado se encuentra sujeto al poder central en algunas esferas, mientras que, en otras, lo está a los poderes regionales o locales.

"En la forma de gobierno democrático, aun cuando todos los titulares del poder público actúan como representantes del pueblo, lo son de un modo más preciso aquellos que han sido designados mediante elección popular ... elegidos por el cuerpo electoral, mediante el sistema de sufragio directo, universal y secreto.

"En el sistema de gobierno mexicano ... uno de los elementos esenciales de la democracia es la deliberación pública, esto es, los ciudadanos, a través de sus representantes, sólo pueden tomar decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos, durante el cual hayan podido equilibrarse las razones a favor y en contra de las diversas propuestas, pues sólo de esta manera puede tener lugar la democracia, en tanto esta forma de gobierno se basa en el principio de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas cuya expresión culminatoria se da en la regla del acatamiento a la mayoría.

"En un Estado democrático, la Constitución impone ciertos requisitos de publicidad y participación, para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas, de modo que, para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo reviste importancia el contenido de las leyes sino, además, la forma en que son creadas o reformadas, en virtud de que las formalidades esenciales del procedimiento legislativo resguardan o aseguran el cumplimiento de los principios democráticos.

"La violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse en esta sede constitucional desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, el de economía



procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas de un procedimiento cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades del procedimiento identificables en un caso concreto y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en la tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma.

"La democracia representativa es un sistema político valioso, no solamente porque, en su contexto, las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte de las mayorías y de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo y a la necesidad de imponer su respeto, incluso a los propios legisladores cuando actúan como órgano de reforma constitucional.

"El órgano legislativo, antes de ser decisorio, debe ser deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios ... porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

"Para determinar si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:



"1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan, tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

"2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

"3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

"El cumplimiento de los anteriores criterios siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que se trata de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. En otras palabras, los citados criterios no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, ya que su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo, y siempre deben aplicarse, sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como son, por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras, la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, la dispensa de lectura de las iniciativas ante las cuales, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en la final desatención de ellos.

"El artículo 116 de la Constitución Federal únicamente establece las bases para la integración y elección de los miembros de los Poderes Legislativos de los Estados, sin prever reglas que deben aplicar al procedimiento legislativo



que en sus leyes se contenga; por tanto, de acuerdo con los artículos 116 y 124 constitucionales, es facultad de las Legislaturas Estatales regular estos aspectos sin contravenir la Constitución Federal."

Aunado a lo anterior, en la controversia constitucional 19/2007,⁹⁵ este tribunal complementó los estándares transcritos, pues señaló que no sólo deben respetarse los cauces que permitan a las mayorías y a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, sino también es necesario atender los lineamientos relacionados con el derecho a la participación deliberativa, consistente en que todas las cuestiones que se sometan a votación del órgano legislativo sucedan en un contexto de deliberación por las partes a quienes la ley les otorga el derecho de intervenir en los debates.

Dichos estándares, relativos al análisis de violaciones cometidas durante el desarrollo de los procedimientos legislativos, fueron confirmados en la acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013,⁹⁶ y en la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015.⁹⁷

En ese sentido, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en varias acciones de inconstitucionalidad ha considerado que dentro del procedimiento legislativo pueden suceder violaciones a las reglas que regulan el procedimiento legislativo de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la disposición normativa; de manera tal que provocan su invalidez o inconstitucio-

⁹⁵ Resuelta en sesión del Pleno celebrada el treinta de agosto de dos mil siete, por unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia.

⁹⁶ Resuelta por el Pleno en sesión celebrada el trece de septiembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta en funciones Luna Ramos.

⁹⁷ Resuelta en sesión de diez de noviembre de dos mil quince, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, consistente en reconocer la validez del proceso legislativo controvertido. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Silva Meza votaron en contra.



nalidad; aunque también ha sostenido que pueden suscitarse irregularidades de esa misma naturaleza que por su entidad no afectan su validez.⁹⁸

De ahí que los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como, por ejemplo, la entrada en receso de los órganos legislativos o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que suceden habitualmente.

En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda llevar, por supuesto, a la desatención por completo de aquéllos.⁹⁹

⁹⁸ Al respecto, puede consultarse la jurisprudencia P./J. 94/2001, publicada bajo el rubro y contenido siguientes: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA. Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, página 438, registro digital: 188907)

⁹⁹ "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL. Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos



En suma, el análisis que el órgano jurisdiccional debe realizar cuando revisa el procedimiento legislativo por el que fue emitida una disposición normativa es el que se dirige a determinar si la existencia de una violación o irregularidad trasciende o no de modo fundamental en su validez constitucional, sobre la base de los principios de economía procesal y equidad en la deliberación parlamentaria y en atención a las particularidades del caso.

II. Violación al procedimiento legislativo del decreto impugnado

En aras de analizar si la reforma de la disposición normativa impugnada es acorde con las formalidades del proceso legislativo apuntadas, deben tenerse en cuenta las disposiciones constitucionales y legales que rigen aquél en el Estado de Baja California.¹⁰⁰

Algunos de los criterios que, al momento de emitir la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención." (Tesis P. L/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 169437, Pleno, Tomo XXVII, junio de 2008, página 717)

¹⁰⁰ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California

"Artículo 28. La iniciativa de las leyes y decretos corresponde:

"I. A los diputados;

"II. Al gobernador;



De la lectura de los artículos transcritos se advierten las directrices esenciales que norman el proceso legislativo en el Estado de Baja California, entre las que destacan las siguientes:

"III. Al Tribunal Superior en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia; así como al Tribunal de Justicia Electoral en asuntos inherentes a la materia electoral;

"IV. A los Ayuntamientos;

"V. Al Instituto Estatal Electoral exclusivamente en materia electoral, y

"VI. A los ciudadanos residentes en el Estado, a las organizaciones de la sociedad civil del Estado en los asuntos relativos al objeto para el cual fueron constituidas y a las instituciones de educación superior del Estado en los términos que establezca la ley."

"Artículo 29. Las iniciativas de ley o decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:

"I. Dictamen de comisiones;

"II. Discusión;

"III. Votación."

"Artículo 30. Las comisiones de dictamen legislativo anunciarán al Ejecutivo del Estado, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión cuando haya de discutirse un proyecto, a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto tome parte en los trabajos.

"El mismo procedimiento se seguirá con:

"I. El Poder Judicial, cuando la iniciativa se refiere a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la administración de justicia; y

"II. Los Ayuntamientos, cuando la iniciativa se refiera a los asuntos de carácter municipal, en los términos de esta Constitución."

"Artículo 31. En los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos, de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos."

"Artículo 32. Desechada una iniciativa no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

"En la reforma, derogación o abrogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación."

"Artículo 33. Las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso y promulgadas por el Ejecutivo, salvo lo previsto en el artículo 34 de esta Constitución.

"Si la ley no fija el día en que deba comenzar a observarse, será obligatoria en todo el Estado tres días después de la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

"Artículo 34. Si el Ejecutivo juzga conveniente hacer observaciones a un proyecto aprobado por el Congreso, podrá negarle su sanción y devolverlo con sus observaciones a este poder dentro de los quince días siguientes a aquel en que se le haga saber, o para que tomadas en consideración, se examine y se discuta de nuevo.

"A. Se reputará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto que no se devuelva con observaciones al Congreso dentro de los mencionados términos. Vencido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el Ejecutivo dispondrá de diez días para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el presidente del Congreso ordenará dentro de los quince días siguientes su publicación en el Periódico Oficial del Estado, sin que se requiera refrendo.

"B. El proyecto de decreto o de ley al que se hubieren hecho observaciones, será promulgado y publicado si el Congreso en un plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a que reciba



• La presentación de iniciativas de leyes y decretos está a cargo de varios entes autorizados, entre los que están los diputados locales. Por regla general, el trámite al que se sujetan dichas iniciativas consiste en ser dictaminadas en comisiones en primer término, para después con base en el dictamen correspondiente ser discutidas y votadas por el Pleno del Congreso.

las observaciones, vuelve a aprobarlo por dos tercios del número total de sus miembros. Vencido este plazo, se tendrá por no ratificado el proyecto de que se trate.

"Los proyectos de decreto o de ley que hubieren sido objetados por el Ejecutivo, conforme a esta Constitución, y que hayan sido ratificados por el Congreso en el plazo indicado en el párrafo anterior, deberán ser promulgados y publicados en un término que no exceda de cinco días, contados a partir de la fecha en que hayan sido remitidos nuevamente al Ejecutivo.

"C. Los proyectos de ley y los decretos aprobados por el Congreso, se remitirán al Ejecutivo firmados por el presidente y el secretario del Congreso, en un plazo máximo de diez días a su aprobación. En un plazo similar, se deberán remitir a los Ayuntamientos, las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución, que haya sido aprobada por acuerdo de las dos tercias partes del número total de diputados, para los efectos previstos en el artículo 112 de esta Constitución.

"Las leyes, ordenamientos y disposiciones de observancia general que hayan sido aprobados por el Congreso del Estado y sancionadas por el Ejecutivo deberán ser promulgados y publicados en el Periódico Oficial del Estado.

"D. Si los reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general, no fijan el día en que deben comenzar a observarse, serán obligatorias tres días después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

"E. Las leyes que expida el Congreso del Estado, excepto las de índole tributario o fiscal, podrán ser sometidas a referéndum, conforme lo disponga la ley.

"F. Los asuntos que sean materia de acuerdo, se sujetarán a los trámites que fije la ley.

"G. El gobernador del Estado no podrá hacer observaciones sobre los decretos que manden abrir o cerrar sesiones del Congreso, los emitidos por éste cuando actúe en funciones de jurado de sentencia y las reformas constitucionales aprobadas en los términos del artículo 112 de esta Constitución.

"H. El Congreso del Estado tendrá facultades plenas para expedir, reformar, adicionar o abrogar la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. Esta ley o las reformas a la misma no podrán ser sujetas a observaciones, ni necesitarán de sanción, promulgación y publicación del Ejecutivo del Estado para tener vigencia."

"Artículo 35. Cuando en esta Constitución o en la ley, se señale que una atribución que ejerza el Congreso del Estado debe ser aprobada por mayoría calificada o por dos terceras partes de sus integrantes, se entenderá que se requieren por lo menos diecisiete votos de los diputados."

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California

"Capítulo II

"De las iniciativas

"Artículo 110. Las iniciativas o proposiciones que se presenten al Congreso del Estado, podrán ser:

"I. Iniciativa de ley o de reformas a una ley vigente;

"II. Iniciativa con proyecto de decreto; y,

"III. Proposición de acuerdo económico."

"Artículo 111. Son iniciativas de ley, las que tiendan a una resolución que contemple la formación de un ordenamiento jurídico que no existía o que abrogue uno anterior."



- Toda iniciativa deberá presentarse al presidente del Congreso por escrito, firmada y acompañada de la exposición de motivos en la cual su autor o autores señalen las consideraciones jurídicas, políticas, sociales o económicas que justifican, explican, motivan y dan procedencia a la proposición de creación, reforma, derogación o abrogación de una ley, artículo de ésta o decreto.

"Artículo 112. Son iniciativas de reformas de ley, las que tiendan a introducir reformas consistentes en modificación, derogación o adición a un ordenamiento jurídico vigente."

"Artículo 113. Es iniciativa con proyecto de decreto aquella que tienda a una resolución que otorgue derechos o imponga obligaciones a determinadas personas físicas o morales en mandamientos particulares y concretos."

"Artículo 114. Es proposición de acuerdo económico, la determinación que tienda a una resolución que por su naturaleza no requiera de sanción, promulgación y publicación o que fije la posición del Congreso del Estado respecto de algún hecho, acontecimiento o fenómeno social."

"Artículo 115. Las iniciativas de leyes y decretos corresponde:

"I. A los diputados;

"II. Al gobernador del Estado;

"III. Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia; así como al Tribunal de Justicia Electoral en asuntos inherentes a la materia electoral;

"IV. A los Ayuntamientos;

"V. Al Instituto Estatal Electoral, exclusivamente en materia electoral; y,

"VI. A los ciudadanos residentes en el Estado, a las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado en los asuntos relativos al objeto para el cual fueron constituidas y a las instituciones de educación superior del Estado en los términos que establezca la ley de la materia.

"Toda petición de particulares o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se turnará por el presidente del Congreso a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate, la que determinará si son de tomarse o no en consideración. En los casos que procedan, la comisión la hará suya para presentarla como iniciativa."

"Artículo 116. Las iniciativas de ley o decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:

"I. Dictamen de comisiones;

"II. Discusión; y,

"III. Votación."

"Artículo 117. Toda iniciativa deberá presentarse al presidente del Congreso por escrito y firmada, con su exposición de motivos en la cual exponga su autor o autores las consideraciones jurídicas, políticas, sociales o económicas que justifican, explican, motivan y dan procedencia a la proposición de creación, reforma, derogación o abrogación de una ley, artículo de la misma o decreto.

"Las iniciativas de ley o de decreto que sean recepcionadas por Oficialía de Partes del Congreso, en las que tenga interés el diputado inicialista darle lectura a dicho documento ante la sesión del Pleno, deberá así expresarlo en su escrito que por duplicado deberá presentar cuando menos con 48 horas previo a la sesión. Lo anterior para los efectos de que sea remitida en tiempo y forma, al director de procesos parlamentarios para su registro y agenda correspondiente.

"En cuanto a las iniciativas señaladas en el artículo 110 de esta ley que sean presentadas ante el Pleno, y una vez agotada su lectura, los diputados podrán adherirse o sumarse a las mismas.



- Todo proyecto de ley será turnado por el presidente del Congreso a la comisión o comisiones que correspondan según las características del asunto de que se trate.

"Para efectos del párrafo anterior, el adherirse o sumarse a las iniciativas, sólo tendrá el efecto de coincidir con la pretensión del autor o autores de la iniciativa, la cual quedará transcrita en el Diario de los Debates.

"En el caso de las iniciativas ciudadanas que no reúnan los requisitos relativos a la motivación de la iniciativa, la Comisión de Dictamen Legislativo que corresponda subsanará dicho requisito.

"Todas las iniciativas podrán ser retiradas del proceso legislativo hasta antes de que sean dictaminadas por la comisión respectiva, mediante escrito firmado por el inicialista o quien legalmente lo represente, dirigido al presidente del Congreso motivando la causa de su retiro."

"Artículo 118. Todo proyecto se turnará por el presidente del Congreso a la Comisión que corresponda según la naturaleza del asunto de que se trate.

"Si del estudio y análisis de las iniciativas dentro de las comisiones de dictamen legislativo es necesario complementarlas o clarificarlas, bastará con que así lo manifieste su inicialista o algunos de los integrantes de la comisión, a través de una adenda en forma escrita, hasta antes de que sean dictaminados por la comisión respectiva.

"El dictamen se presentará al Pleno del Congreso en los plazos señalados en el artículo 124 de esta ley, para el cumplimiento de las fracciones II y III del artículo 29 constitucional."

"Artículo 119. Sólo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la comisión competente, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y de obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Local, la presente ley y su reglamento.

"Además de lo señalado en el párrafo anterior, para la procedencia de la dispensa de trámite resultará necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad. Asimismo, la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.

"No podrá dispensarse el trámite a comisiones de ninguna cuenta pública."

"Artículo 120. Las Comisiones de Dictamen Legislativo respectivas, anunciarán al Ejecutivo del Estado, a los Ayuntamientos y al Poder Judicial, cuando menos con cinco días de anticipación la fecha de la sesión, a efecto de que concurran al desahogo de las sesiones si lo estiman conveniente; a presentar o hacer valer sus opiniones o alegatos, tal y como lo establece el artículo 30 de la Constitución Local; además de que el mismo procedimiento se seguirá con el Tribunal de Justicia Electoral y el Instituto Estatal Electoral, cuando la iniciativa se refiera a los asuntos de carácter electoral."

"Artículo 121. Desechada una iniciativa en lo general, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones de conformidad con el artículo 32 de la Constitución Local."

"Capítulo III

"De los dictámenes

"Artículo 122. Los dictámenes deberán contener:

- I. Nombre de la comisión o comisiones de dictamen;
- II. Número de dictamen;



- Si del estudio y análisis de las iniciativas dentro de las comisiones de dictamen legislativo es necesario complementarlas o clarificarlas, bastará con que así lo manifieste quien la presentó o algunos de los integrantes de la comisión mediante una adenda escrita, hasta antes de que sean dictaminados por la comisión respectiva.

"III. Antecedentes del asunto;

"IV. Análisis y estudio de la iniciativa;

"V. Considerandos tomados en cuenta para el apoyo, modificación o rechazo de la iniciativa o asunto;

"VI. Conclusiones o puntos resolutivos; y,

"VII. Fecha y espacio para la firma de los diputados."

"Artículo 123. Una vez firmados los dictámenes, a favor o en contra, por la mayoría de los miembros de la comisión o comisiones encargadas de una iniciativa o asunto, se remitirán a los diputados en los términos de la presente ley y, se imprimirán y adjuntarán los votos particulares si los hubiera para su conocimiento."

"Artículo 124. Las comisiones de dictamen legislativo a las que se turnen las iniciativas, rendirán ante el Pleno del Congreso el dictamen correspondiente por escrito, en un plazo no mayor de treinta días naturales a partir de su recepción en la comisión, salvo prórroga que apruebe el Pleno a petición de la comisión respectiva. En ningún caso la prórroga excederá de quince días; en caso de incumplimiento se estará a lo dispuesto en la presente ley."

"Capítulo IV

"De los debates

"Artículo 125. Se entiende por debate las discusiones que se originan entre los diputados en las sesiones del Pleno del Congreso o de sus comisiones, para deliberar acerca de los asuntos que son de su competencia."

"Artículo 126. Las discusiones sólo pueden producirse por:

"I. El acta de la sesión anterior;

"II. Los trámites o sus dispensas;

"III. Los dictámenes;

"IV. Las iniciativas de leyes y decretos;

"V. Las proposiciones de acuerdo económico;

"VI. Las mociones suspensivas; y,

"VII. Las mociones de orden.

"Las discusiones sobre modificaciones y/o adiciones a los asuntos antes mencionados, se regirán por las reglas previstas en este capítulo."

"Artículo 127. El presidente del Congreso declarará abierto el debate una vez que se haya dado lectura al oficio, documento, iniciativa, dictamen o asunto en cuestión señalados en las fracciones I, III, IV y V del artículo anterior."

"Artículo 128. El presidente formulará una lista de los diputados que pidiesen la palabra en pro y otra de los que la pidiesen en contra, las cuales leerá íntegras antes de preguntar si algún otro diputado desea hablar en pro o en contra e iniciar las discusiones."

"Artículo 129. Los diputados hablarán alternativamente en pro y en contra, sujetándose el debate al siguiente orden:

"I. Siempre se iniciará el debate con los oradores inscritos en contra; de no haberse registrado ninguno, no harán uso de la palabra los oradores en pro;



- Las comisiones de dictamen legislativo avisarán al Ejecutivo del Estado, a los Ayuntamientos y al Poder Judicial, cuando menos con cinco días de anticipación a la fecha de la sesión, a efecto de que concurran al desahogo de las sesiones a presentar sus opiniones o alegatos si lo estiman conveniente.

"II. Cuando en el debate los diputados que se inscribieren para hacer el uso de la palabra, lo hicieren sólo en contra, podrán hablar todos los inscritos, pero después de que hubiesen hablado tres, el presidente preguntará si el asunto está suficientemente discutido;

"III. De no haber inscritos oradores en contra o en pro, podrá hacer uso de la palabra un miembro de los grupos parlamentarios para razonar su voto;

"IV. Los diputados sólo podrán hablar dos veces sobre cualquier asunto; y,

"V. Cuando algún diputado que hubiese pedido la palabra, no estuviera presente en el salón de sesiones cuando le corresponda intervenir, se desechará su participación por el presidente del Congreso."

"Artículo 130. Cuando se presenten a discusión los dictámenes de las Comisiones Dictaminadoras en sesión del Pleno del Congreso, el orden de intervención se conformará de la siguiente manera:

"I. Intervención de un miembro de la Comisión Dictaminadora, fundando y motivando el dictamen; y,

"II. Discusión en lo general y en lo particular."

"Artículo 131. Todo dictamen se discutirá primero en lo general y después en lo particular, de conformidad con las siguientes prevenciones:

"I. La discusión en lo general versará sobre lo establecido por las fracciones III a la V del artículo 122 de la presente ley, en lo relativo a los dictámenes; y,

"II. La discusión en lo particular versará restrictivamente sobre los libros, títulos, capítulos, secciones, artículos, fracciones o incisos de una iniciativa de ley o decreto o de los puntos resolutiveos del dictamen que al inicio de la discusión en lo general, se hayan reservado, para su debate y votación por separado, a petición de uno o más diputados. Podrá ser objeto de modificación o adición la parte del asunto que se haya reservado o cualquier otra que se considere relacionada con la misma.

"Para efectos de la discusión en lo general o en lo particular, podrán hacer uso de la voz hasta tres diputados a favor y hasta tres en contra del asunto de que se trate, además del presidente o un miembro de la Comisión de Dictamen Legislativo correspondiente. Hecho lo anterior, se declarará cerrado el debate."

"Artículo 132. Cuando se declare un asunto suficientemente discutido en lo general y no hubiera solicitado su discusión en lo particular, se someterá a votación y en caso de ser aprobado, se entenderá que lo es, en lo general y en lo particular, sin necesidad de someterlo nuevamente a votación, previa declaración del presidente del Congreso."

"Artículo 133. Si declarado un asunto suficientemente discutido en lo general y pasado a votación, no fuera aprobado, el Pleno resolverá en votación económica, si se regresa o no el asunto a la Comisión de Dictamen Legislativo correspondiente. Si la resolución fuese afirmativa, el dictamen se turnará a la comisión de referencia, si fuese negativa se tendrá por desechado el asunto."

"Artículo 134. Cerrada la discusión en lo particular, se procederá a la votación de manera individual y por separado de los libros, títulos, capítulos, secciones, artículos, fracciones o incisos de una iniciativa de ley o decreto o de un dictamen, sobre los cuales se hubiere solicitado reserva de conformidad con la fracción II del artículo 131 de esta ley; en caso de ser aprobados, se procederá a su incorporación a la parte del asunto que no se hubiera reservado, cuando ésta haya sido aprobada en lo general.



- Las comisiones de dictamen legislativo a las que sean turnadas las iniciativas rendirán ante el Pleno del Congreso el dictamen correspondiente por escrito, en un plazo no mayor de treinta días naturales a partir de su recepción en la comisión, salvo prórroga que apruebe el Pleno a petición de la comisión respectiva. En ningún caso la prórroga excederá de quince días.

"En caso de no aprobarse la parte reservada conforme a las modificaciones propuestas se tendrá por desechada, y el Pleno procederá a someter a votación el texto de la iniciativa o dictamen en los términos presentados para su aprobación en lo general."

"Artículo 135. La Comisión o Comisiones de Dictamen Legislativo a quien se le regrese un asunto de conformidad con lo dispuesto en los dos artículos anteriores, contarán con quince días para presentar ante el Pleno del Congreso nuevamente el asunto para su discusión y votación."

"Artículo 136. Ningún diputado podrá ser interrumpido cuando se encuentre en uso de la palabra, salvo por el presidente para exhortarlo a que se atenga al tema de discusión; llamarlo al orden cuando ofenda al Congreso; a alguno de sus miembros o al público, o para que concluya su participación cuando se le haya otorgado tiempo medido; o para preguntarle si acepta contestar alguna interpelación que desee formularle otro diputado."

"Artículo 137. Las interpelaciones que se formulen a los diputados que estén en el uso de la palabra, con el propósito de esclarecer la intervención o para pedir que ilustre la discusión con la lectura de algún documento, deberán ser solicitadas al presidente."

"Quien solicite la interpelación lo hará desde su lugar y en forma que todos los diputados asistentes puedan escucharle. Quedan absolutamente prohibidas las discusiones en forma de diálogo."

"Artículo 138. Iniciado un debate, sólo podrá suspenderse por los siguientes motivos:

"I. Desintegración del quórum;

"II. Desórdenes en el salón de sesiones, a juicio del presidente;

"III. Por moción suspensiva que presente alguno o algunos de los miembros del Congreso y que ésta se apruebe;

"IV. Por acuerdo del Pleno de dar preferencia a otro asunto de mayor urgencia o gravedad; y,

"V. Por acuerdo del Pleno, en cuyo caso se deberá fijar de inmediato fecha y hora para su continuación."

"Artículo 139. En el caso de presentarse una moción suspensiva, el presidente atenderá a su autor para los efectos de que la fundamente; enseguida la someterá a discusión, pudiendo hacer uso de la palabra hasta dos oradores en contra y dos en pro. Agotada la discusión, la moción se someterá a votación del Pleno y, en caso de que ésta fuese negativa, se tendrá por desechada."

"No podrá presentarse más de una moción suspensiva en la discusión de un asunto."

"Artículo 140. En cualquier estado del debate un diputado podrá pedir la observancia de la presente ley formulando una moción de orden. Al efecto deberá citar el precepto o preceptos cuya aplicación reclama. Escuchada la moción, el presidente resolverá lo conducente."

"No podrá llamarse al orden al diputado que critique o censure a servidores públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones."

"Artículo 141. Si en el curso del debate alguno de los oradores hiciese alusiones sobre la persona o conducta de un diputado, éste podrá solicitar al presidente hacer uso de la palabra, para dar contestación a las alusiones formuladas. Cuando la alusión afecte a un grupo parlamentario, el presidente podrá conceder el uso de la palabra solicitada por un miembro del grupo aludido, para dar contestación a las alusiones."



- En los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos.

"En estos casos el presidente concederá el uso de la palabra inmediatamente después de que haya concluido el orador que profirió las alusiones."

"Artículo 142. En el curso de un debate los miembros del Congreso podrán rectificar hechos al concluir el orador."

"Artículo 143. Agotada la lista de oradores dada a conocer al inicio del debate y concluidas las alusiones personales o las rectificaciones a que se refieren los artículos anteriores, el presidente preguntará al Pleno si el asunto se encuentra suficientemente discutido, en cuyo caso cerrará el debate y llamará de inmediato a votación.

"Si se declara que el asunto no se considera suficientemente discutido se continuará con la discusión, pero bastará que hable un diputado en pro y otro en contra, para que repita la pregunta."

"Artículo 144. Al momento de cerrarse un debate y antes de proceder a recoger la votación, el presidente ordenará a la Dirección de Procesos Parlamentarios, que hagan el anuncio correspondiente a fin de que todos los diputados presentes en el recinto parlamentario pasen de inmediato a ocupar sus asientos en el salón de sesiones y puedan emitir su voto."

"Artículo 145. Cuando se dispense el trámite a que se refiere el artículo 119 de esta ley, se pondrá a discusión inmediatamente después de que su autor la haya presentado, pudiendo hacer uso de la palabra hasta dos diputados en contra y dos en pro, e inmediatamente se someterá a votación del Pleno la propuesta. De ser aprobada se le dará el trámite correspondiente y, en caso contrario se turnará a la comisión correspondiente."

"Artículo 145 Bis. Las proposiciones de acuerdo económico se presentarán por escrito y firmadas, con su exposición de motivos en la cual exponga su autor o autores las consideraciones jurídicas, políticas, sociales o económicas que justifican, explican, motivan y dan procedencia a la proposición, y se sujetarán al procedimiento siguiente:

"I. El presidente del Congreso someterá a solicitud del diputado inicialista la dispensa de trámite en los términos referidos en el artículo 119 de esta ley, en caso de no aprobarse por el Pleno o no solicitarse dispensa, se turnará invariablemente a la comisión competente.

"II. Aprobada la dispensa de trámite y abierto el debate por el presidente del Congreso, los diputados podrán adherirse o sumarse a la proposición de acuerdo económico presentada.

"III. Si algún diputado considera necesario complementarla o clarificarla, podrá hacerlo mediante escrito que deberá leer, precisando la modificación o adición que sugiere, al punto de acuerdo económico presentado por el diputado inicialista.

"IV. Presentada la modificación o adición, el presidente del Congreso preguntará al diputado inicialista si acepta la modificación o adición en cuyo caso se incorporarán los planteamientos propuestos al punto de acuerdo; en caso de no aceptarse se someterá la proposición inicial al trámite respectivo.

"V. Las modificaciones o adiciones a las proposiciones de acuerdo económico, que no sean presentadas por escrito al momento de que el diputado haga uso de la palabra, sólo quedará registrada en el Diario de los Debates, sin que se someta al procedimiento señalado en el presente artículo."

"Capítulo V

"De las votaciones

"Artículo 146. Las resoluciones del Congreso del Estado se tomarán por mayoría de votos de los diputados.



- Sólo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la comisión competente en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso, por mayoría simple y en votación económica, sean calificados de urgente y obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de la materia aplicable.

"Para la aprobación de las minutas de reformas a la Constitución Federal, se requerirá de mayoría calificada."

"Artículo 147. La mayoría de votos puede ser simple, absoluta o calificada, entendiéndose por:

"I. Mayoría simple, la correspondiente a más de la mitad de los diputados que asistan a la sesión;

"II. Mayoría absoluta, la correspondiente a más de la mitad de los diputados que integran el Congreso del Estado; y,

"III. Mayoría calificada, la correspondiente a las dos terceras partes de los diputados que integran el Congreso del Estado.

"En los casos en que la Constitución Local, esta ley, sus reglamentos u otros ordenamientos, no definan la clase de votación para resolver un asunto de competencia del Congreso, se entenderá que deberá efectuarse por mayoría simple."

"Artículo 148. Habrá tres tipos de votaciones: nominal, económica o por cédula.

"Artículo 149. Se aprobará por votación nominal los dictámenes de iniciativa de ley o decretos, en lo general, y cada libro, título, capítulo, sección o artículo, en lo particular.

"Igualmente podrá sujetarse a votación nominal un acuerdo o propuesta cuando lo solicite un diputado y sea apoyado por otros dos diputados por lo menos; siempre y cuando sea aprobado por el Pleno del Congreso del Estado."

"Artículo 150. La votación nominal se emitirá de la siguiente forma:

"I. Cada miembro del Congreso, comenzando por el lado derecho del presidente dirá: en voz alta su nombre completo, apellido paterno o apellido paterno y materno, añadiendo la expresión 'a favor', 'en contra' o 'me abstengo';

"II. El secretario anotará a los diputados que aprueben y a los que desaprueben;

"III. Concluido este acto, el secretario preguntará dos veces en voz alta si falta algún diputado por votar y no faltando, se procederá a tomar la votación de los integrantes de la mesa directiva, empezando por el prosecretario, secretario, vicepresidente y por último votará el presidente, sin que se admita después voto alguno; y,

"IV. El secretario hará enseguida el cómputo definitivo de los votos y dará a conocer al presidente el resultado de la votación para que éste haga la declaratoria correspondiente."

"Artículo 151. Las votaciones serán económicas, cuando se trate de aprobar:

"I. El acta de la sesión anterior;

"II. El orden del día;

"III. Las proposiciones de acuerdo económico, excepto en el caso previsto en el artículo 149 de esta ley;

"IV. La prolongación de las sesiones; y,

"V. Las resoluciones que no tenga señalada un tipo específico de votación."

"Artículo 152. Para llevar a cabo una votación económica, el secretario de la mesa directiva, preguntará: 'Por instrucciones de la presidencia se pregunta a los señores diputados si están a favor o en contra de la propuesta sometida a su consideración', debiendo los diputados expresar su voto levantando la mano, primeramente los que están a favor y enseguida los que están en contra."



- Para la procedencia de la dispensa de trámite es necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad. Asimismo, la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitir los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.

"Artículo 153. El secretario hará el recuento de los votos y dirá en voz alta el número total de votos a favor, de votos en contra y abstenciones, y el presidente declarará el resultado final."

"Artículo 154. Cuando hubiera duda sobre el resultado de la votación, cualquier diputado podrá solicitar que se repita, dando a conocer de inmediato el resultado de la misma."

"Cuando se objetare por más de dos ocasiones el resultado de la votación económica, el presidente ordenará al secretario que la efectúe de forma nominal."

"Artículo 155. Los diputados en las votaciones nominales y económicas tienen la obligación de votar a favor o en contra, en caso de abstención deberán razonar ésta."

"Artículo 156. Las votaciones para elegir diputados que ocuparán algún cargo en la mesa directiva, se realizarán conforme a la propuesta que presente la Junta de Coordinación Política de acuerdo a lo previsto por el artículo 148 de la presente ley."

"Concluida la votación, el secretario hará el cómputo de los votos y lo dará a conocer al presidente, quien hará la declaratoria correspondiente."

"Artículo 157. Para llevar a cabo una votación por cédula, se estará a lo siguiente:

"I. El titular de la Dirección de Procesos Parlamentarios, distribuirá a los diputados las cédulas correspondientes y colocará un ánfora transparente en la tribuna frente al presidente;

"II. El secretario de la mesa directiva por instrucciones del presidente, llamará a los diputados a depositar su voto en orden alfabético. Los diputados podrán o no firmar la cédula que contenga su voto;

"III. Concluida la votación el secretario extraerá las cédulas de la ánfora, hará el cómputo de los votos y lo dará a conocer al presidente; y,

"IV. El presidente hará la declaratoria correspondiente."

"En las votaciones por cédula se entenderá que el voto es nulo, cuando la misma esté en blanco o, cuando el voto no corresponda a los nombres o a las fórmulas propuestas."

"Artículo 158. Cuando hubiera empate en cualquier tipo de votación se repetirá ésta hasta por dos veces; si no obstante el empate continuara, el presidente hará uso del voto de calidad que le asiste."

"Artículo 159. En las votaciones, cualquier diputado podrá pedir que conste en el acta el sentido en que emita su voto."

"Capítulo VI

"De los decretos

"Artículo 160. Toda resolución del Congreso del Estado tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que versen sobre materias de interés común, dentro del ámbito de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro del ámbito sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, entidades públicas o personas."



- En los casos en que sean dispensados los trámites legales para la aprobación de las leyes, inmediatamente la iniciativa será puesta a discusión después de que su autor la haya presentado. Hasta dos diputados en contra y dos a favor podrán hacer uso de la palabra e, inmediatamente, será sometida a votación del Pleno la propuesta. De ser aprobada se le dará el trámite correspondiente; en caso contrario, se turnará a la comisión competente.

- Las resoluciones del Congreso del Estado serán tomadas por mayoría de votos de los diputados. Las minutas de reformas a la Constitución Local requieren de mayoría calificada. Existen tres tipos de votaciones: nominal, económica o por cédula.

- Serán aprobados por votación nominal los dictámenes de iniciativa de ley o decretos en lo general y cada libro, título, capítulo, sección o artículo en lo particular.

- En la votación nominal, cada miembro del Congreso comenzando por el lado derecho del presidente dirá en voz alta su nombre completo, apellido paterno o apellido paterno y materno y añadirá la expresión "a favor", "en contra" o "me abstengo".

- Las votaciones serán económicas cuando se trate de aprobar el acta de sesión anterior, el orden del día, las proposiciones de acuerdo económico, la prolongación de sesiones y las resoluciones que no tengan señalada un tipo específico de votación.

"Artículo 161. Los proyectos de leyes y los decretos aprobados por el Congreso, se remitirán al Ejecutivo firmados por el presidente y el secretario de la Mesa Directiva del Congreso del Estado."

"Artículo 162. Las iniciativas, adquirirán el carácter de ley, cuando sean aprobadas por el Congreso del Estado y publicadas por el Ejecutivo.

"Si la ley no fija el día en que deba comenzar a observarse, será obligatoria en todo el Estado tres días después de la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

"Artículo 163. En el caso de que el Ejecutivo juzgue conveniente hacer observaciones a un proyecto aprobado por el Congreso del Estado, éste podrá ejercitar su derecho de veto, atendiendo a lo previsto por el artículo 34 de la Constitución Local."

"Artículo 164. El gobernador del Estado no podrá hacer observaciones sobre los decretos que manden abrir o cerrar sesiones del Congreso o los emitidos por éste cuando actúe en funciones de jurado de sentencia."



- Para el caso de votación por cédula, el titular de la Dirección de Procesos Parlamentarios distribuirá a los diputados las cédulas correspondientes y colocará un ánfora transparente en la tribuna frente al presidente; el secretario de la mesa directiva llamará a los diputados a depositar su voto en orden alfabético, quienes podrán o no firmar la cédula que contenga su voto; y, concluida la votación, el secretario extraerá las cédulas de la ánfora, computará los votos y lo dará a conocer al presidente, quien hará la declaratoria respectiva.

- Las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso del Estado y publicadas por el Ejecutivo.

Precisado lo anterior, es necesario referir brevemente los hechos principales del proceso legislativo combatido, los cuales son los siguientes:

1. Mediante memorándum 015792 del cinco de julio de dos mil diecinueve,¹⁰¹ el presidente del Congreso del Estado, diputado Edgar Benjamín Gómez Macías, convocó a los integrantes de la Vigésimo Segunda Legislatura del Estado a la sesión extraordinaria a celebrarse el ocho de los mismos mes y año, en los términos siguientes:

"Por medio del presente, y con fundamento en el artículo 50, fracción II, inciso a) y fracción IV, de la Ley Orgánica de este Poder Legislativo, esta presidencia tiene a bien citar a ustedes a sesión extraordinaria de esta honorable XXII Legislatura del Estado, para el día lunes 08 de julio de 2019 a las 16:00 horas en el recinto oficial. Lic. Benito Juárez García.

"Sin otro particular, y esperando contar con su puntual asistencia, aprovecho la ocasión para reiterarle mi distinguida consideración."

Cabe señalar que al rendir a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el informe de ley, el Poder Legislativo anexó a la copia certificada del aludido memorándum, copia de la relación de notificación de aquél a las diputadas y

¹⁰¹ Página 2047 del tomo III.



diputados integrantes de la Legislatura.¹⁰² Asimismo, dicho poder exhibió constancia de haber realizado esa notificación por medio de correo electrónico.

2. De la copia certificada del acta de la sesión extraordinaria referida –celebrada el ocho de julio de dos mil diecinueve–¹⁰³ se advierte que ésta inició a las veinte horas con seis minutos. Como primer acto, la vicepresidenta en funciones de secretaria pasó lista de asistencia y certificó que al inicio de la sesión estaban presentes diecinueve de las veinticinco diputadas y diputados que en ese entonces integraban la Legislatura.

Cabe aclarar que de la propia acta se advierte que en toda la sesión estuvieron presentes veintitrés legisladoras y legisladores, estando ausentes los diputados Eva María Vásquez Hernández y Jorge Eugenio Núñez Lozano, este último con la inasistencia justificada; asimismo, del acta se desprende que el diputado Andrés de la Rosa Anaya no es mencionado en la votación por cédula del decreto impugnado y que, durante la discusión y aprobación de éste, se computaron los votos de veintidós legisladores presentes.

3. Una vez que la asamblea aprobó en votación económica por mayoría el orden del día previamente autorizado por la Junta de Coordinación Política, fue desahogado el primer punto referente a iniciativas. Al respecto, hizo uso de la voz el diputado Víctor Manuel Morán Hernández para presentar en nombre propio y en representación del grupo parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional el "Decreto por el que se reforma el artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, aprobado mediante Decreto Número 112 del once de septiembre de dos mil catorce".

4. Previo a dar a conocer el contenido de la iniciativa de reforma en cuestión, el diputado referido solicitó someter a consideración del Pleno calificarla como de urgente y obvia resolución, a efecto de dispensar los trámites para su aprobación y, en caso de aprobarse la dispensa, que su votación fuera realizada por medio de cédula.

¹⁰² Página 2048 ídem.

¹⁰³ Páginas 2052 a 2098 ídem.



En el diario de debates¹⁰⁴ se advierte que la solicitud de dispensa se efectuó textualmente como sigue:

"Sí, con su venia señor presidente Edgar Benjamín Gómez Macías. De conformidad con el artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y del artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, le solicito someta a consideración del Pleno la dispensa de trámite de la presente iniciativa, por calificarse como urgente y de pronta resolución. Toda vez que de continuar con el periodo de la gubernatura como se encuentra en la actual Constitución, generaría una mayor afectación al erario público del Estado, creando incertidumbre económica, política y social, impactando de manera inevitable en los servicios públicos y en el bienestar integral de los ciudadanos de Baja California, además de que la ciudadanía ya tiene conocimiento de la presente iniciativa; misma que desde antes de la elección se dio a conocer y se legitimó su interés con su voto en las urnas, asimismo solicito que en caso de ser aprobada dicha dispensa de trámite y una vez que sea discutida, se someta a votación por cédula dicha iniciativa, de conformidad con el artículo 157 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo. Es cuanto señor presidente."

5. Derivado de esa petición, el diputado presidente abrió el debate de la dispensa y preguntó a la asamblea si alguna diputada o diputado deseaba intervenir en contra de aquélla. De acuerdo con el acta de sesión y Diario de Debates, el diputado Miguel Antonio Osuna Millán se manifestó en contra de la aprobación de la dispensa,¹⁰⁵ en el tenor siguiente:

"Si es el tema del que ya se ha hablado anteriormente, y si es el mismo al que he hecho un par de referencias en diferentes ocasiones, sí quisiera yo expresarme con mucho respeto, primero porque sé que se trata de los derechos de uno de los participantes en el proceso electoral pasado, también no dejar pasar la ocasión de mencionar, que esa situación genera pues cierta o (sic) desconocimiento, incertidumbre en la gente, puesto que hemos elegido los bajacalifornianos a un gobernador con dos años y ahora ¿Qué estamos haciendo?"

¹⁰⁴ Página 2130 vuelta ídem.

¹⁰⁵ Página 2131 ídem.



Creo que, que si es importante verdad, detenernos en una pequeña reflexión, con todo el respeto a lo que cada quien piensa y decide; yo de mi parte no estoy a favor de la dispensa de trámite, por esa situación que he comentado y yo anteriormente y lo reitero en esta ocasión."

6. Enseguida, el diputado presidente manifestó que, al no existir más oradores ni a favor ni en contra de la dispensa, sometía la dispensa a votación económica, la cual fue aprobada por veintiún votos a favor y uno en contra de los diputados presentes.

7. Aprobada la dispensa de los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos, de nueva cuenta hizo uso de la voz el diputado Manuel Morán Hernández, a efecto de presentar formalmente la iniciativa de reforma de que se trata, cuyo contenido literal es el siguiente:

"Iniciativa de Decreto por el que se reforma el artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, aprobado mediante Decreto Número 112 de fecha 11 de septiembre del año 2014

"Artículo único. Se reforma el artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, aprobado mediante Decreto 112 de fecha 11 de septiembre del año 2017, para quedar como sigue:

"Artículos transitorios

"Primero al séptimo. ...

"Octavo. Octavo (sic). Para efecto de la concurrencia de la elección de gubernatura del Estado con el proceso electoral federal de 2024, la gubernatura electa en el proceso electoral de 2019, iniciará funciones el primero de noviembre de 2019 y concluirá el 31 de octubre de 2024.

"La reforma al artículo 44, mediante el cual se adelanta la toma de posesión del gobernador del Estado al mes de septiembre posterior a la elección, será aplicable al que sea electo en dicho cargo en el proceso electoral 2030. Por única ocasión el gobernador del Estado electo en el proceso electoral de



2024, iniciará funciones el primero de noviembre de 2024 y concluirá el treinta y uno de agosto del 2030.

"Noveno al décimo noveno. ...

"Artículos transitorios

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial.

"Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente decreto.

"Tercero. El ejecutivo del Estado dispondrá se publique, circule y proveerá el debido cumplimiento al presente decreto.

"Dado en la ciudad de Mexicali, Baja California; a los 4 días del mes de julio del año 2019."¹⁰⁶

8. Después de presentada la iniciativa de reforma, el diputado presidente declaró abierto el debate correspondiente y al preguntar a la asamblea si alguien deseaba intervenir, sólo se registró a ese efecto la participación del diputado Miguel Antonio Osuna Millán para manifestarse en contra de aquélla, como sigue:¹⁰⁷

"Pues, solamente reiterar verdad, lo que mencioné en el tema de la dispensa, estoy en contra de ampliar una, un periodo de una elección que ya fue dada, elegimos gobernador por dos años, entonces yo no veo el caso verdad, de que estemos haciendo esto hoy, cuando seguramente la siguiente bancada lo podría hacer en condiciones de mucha mayor coherencia; de mayor congruencia, yo estoy en contra de ampliar el periodo de gobernador."

¹⁰⁶ Redacción tomada de la versión que obra en los archivos del Congreso del Estado de Baja California, según copia certificada de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, fojas 2039 a 2044 del tomo III.

¹⁰⁷ Página 2139 vuelta ídem.



9. Al no registrarse más oradores que intervinieran a favor o en contra de la iniciativa, el diputado presidente instruyó al director de procesos parlamentarios para que distribuyera las cédulas de votación a las diputadas y diputados, a fin de que emitieran su voto y lo depositaran en el ánfora respectiva, para lo cual la secretaria llamó uno a uno a los diputados presentes por su nombre para que depositaran la cédula con su voto.¹⁰⁸

10. El secretario escrutador contó veintidós cédulas, de las cuales, veintiuna fueron a favor y expresó que una contenía un voto nulo, ante lo cual, el diputado presidente declaró aprobada la iniciativa respectiva en la propia sesión extraordinaria celebrada el ocho de julio de dos mil diecinueve.

11. El mismo ocho de julio de dos mil diecinueve, fue notificado a los Municipios de Baja California la iniciativa del decreto mencionada para los efectos establecidos en el artículo 112 de la Constitución Local.¹⁰⁹

12. El veintitrés de julio de dos mil diecinueve, el Congreso de Baja California realizó el cómputo de la aprobación de la iniciativa por los Ayuntamientos y declaró formalmente la incorporación constitucional relativa a la reforma al artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce.¹¹⁰

13. A la reforma aprobada correspondió el Decreto 351, el cual fue promulgado por el entonces gobernador del Estado Francisco Arturo Vega de Lama-drid con el refrendo del secretario de Gobierno, el quince de octubre de dos mil diecinueve y publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de octubre siguiente.¹¹¹

Ahora, en sus demandas, los partidos políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, Revolucionario Institucional y de Baja California exponen argu-

¹⁰⁸ Ver páginas 2139 vuelta y 2140 ídem.

¹⁰⁹ Páginas 2183 a 2195 ídem.

¹¹⁰ Páginas 2891 a 2899 del tomo IV.

¹¹¹ Cuya copia certificada obra en las páginas 2199 a 2201 del tomo III.



mentos en los que sostienen que en el proceso legislativo hubo violaciones que trascendieron a la validez constitucional de la reforma al artículo octavo transitorio del Decreto de reforma 112 a la Constitución Política del Estado de Baja California.

En específico, los partidos Acción Nacional y Movimiento Ciudadano consideran que la iniciativa respectiva fue aprobada el mismo día de su presentación, sin haberse turnado a la comisión respectiva para la elaboración del dictamen relativo, a fin de que fuera del conocimiento oportuno de todos los legisladores, es decir, con tres días de anticipación a su discusión y aprobación, en términos de los artículos 29 de la Constitución Local y 118 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

Asimismo, los partidos políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano y de Baja California sostienen que la dispensa del trámite ordinario para aprobar la reforma combatida es ilegal, en tanto que la dispensa de trámites no procede en el supuesto de reformas a la Constitución Local; y la solicitud correspondiente no fue motivada debidamente, es decir, carece de las razones por las que debió estimarse actualizada la urgencia notoria que permite simplificar el proceso legislativo, en contravención a lo previsto en los artículos 31 de la Constitución Local y 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

Por su parte, los partidos políticos Movimiento Ciudadano y Revolucionario Institucional sostienen que el Pleno del Congreso Local decidió que la votación fuera realizada mediante cédula; de tal manera que no se pudo conocer el sentido de la votación de los integrantes del Congreso, en contravención a los deberes de máxima publicidad y rendición de cuentas, pues por mandato legal la votación debió realizarse de forma nominal.

El Partido Acción Nacional agrega que si bien la reforma impugnada fue aprobada por mayoría de veintiún votos y una abstención, ello no convalida las violaciones al procedimiento legislativo, en términos de la jurisprudencia P./J. 37/2009, de rubro: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA."



Por su parte, el Partido de Baja California refiere que el decreto de reforma no cumple con los requisitos de fundamentación y motivación legislativa.

Finalmente, el partido Movimiento Ciudadano argumentó que existió una dilación injustificada en la publicación del decreto de reforma con motivo de la consulta ciudadana, pues en términos normativos, la declaración de validez de la reforma implica la obligación del Congreso Local de remitir el decreto al Ejecutivo, quien debía tenerla por promulgada y ordenar sin mayor trámite su publicación en el Periódico Oficial del Estado; sin embargo, en cuanto a la dilación, el Legislativo Local afirmó que el proyecto fue extraviado, por lo que dichas actuaciones no son conforme a la Constitución Local.

En primer lugar, cabe señalar que es infundado el argumento de los partidos políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano y de Baja California, en el cual sostienen que la dispensa de trámites no procede en el supuesto de reformas a la Constitución Local, pues de la revisión de los artículos 34 y 112 de ese cuerpo normativo se advierte que el procedimiento de reformas a ese ordenamiento se sigue en los mismos términos que el procedimiento para la creación y reforma de las leyes, con las modalidades señaladas expresamente en la Constitución.

En efecto, las reformas o adiciones a la Constitución del Estado de Baja California se encuentran reguladas en el artículo 112¹¹² de ese ordenamiento, en el cual se prevén los siguientes lineamientos.

¹¹² "Artículo 112. Esta Constitución sólo podrá adicionarse o reformarse con los siguientes requisitos: cuando la iniciativa de adición o reforma haya sido aprobada por acuerdo de las dos tercias partes del número total de diputados, se enviará ésta a los Ayuntamientos, con copia de las actas de los debates que hubiere provocado; y si el cómputo efectuado por la Cámara, de los votos de los Ayuntamientos, demuestra que hubo mayoría en favor de la adición o reforma, la misma se declarará parte de esta Constitución.

"Si transcurriere un mes después de que se compruebe que ha sido recibido el proyecto de que se trata, sin que los Ayuntamientos remitieran al Congreso el resultado de la votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma.

"Las reformas o adiciones efectuadas a esta Constitución, aprobadas de conformidad al procedimiento señalado, podrán ser sometidas a referéndum, de conformidad a las disposiciones que la ley establezca.

"Las adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso del Estado, mediante dictamen,



- Los órganos que participan en el procedimiento son el Congreso Local y los Ayuntamientos del Estado.

- Para la aprobación de la iniciativa de adiciones o reformas es necesaria una votación calificada de dos terceras partes del total de diputados que integran la Legislatura.

- Aprobada la iniciativa en el Congreso Local, se envía a los Ayuntamientos con copia de las actas de los debates que hubiere provocado.

- Si de los votos de los Ayuntamientos hubo mayoría en favor de la adición o reforma, el Congreso Local la declarará parte de la Constitución Estatal.

- Las reformas o adiciones efectuadas a esta Constitución en los términos referidos, podrán ser sometidas a referéndum de conformidad a las disposiciones que la ley de la materia establezca.

- Los decretos serán inmediatamente adoptados por el Congreso del Estado mediante dictamen referente a la afectación del texto de la Constitución y a la parte de su cuerpo en que debe incorporarse, el cual deberá aprobarse por mayoría calificada y, en su caso, producirá una declaratoria de reforma o adición constitucional que deberá promulgarse sin necesidad de ningún otro trámite.

Asimismo, en el artículo 34 de la Constitución del Estado de Baja California¹¹³ fueron previstas las siguientes reglas aplicables de manera específica a las reformas constitucionales.

referente a la afectación del texto de ésta, y a la parte de su cuerpo en que deba de incorporarse, aprobado por mayoría calificada, produciendo una declaratoria de reforma o adición constitucional, que deberá promulgarse sin necesidad de ningún otro trámite."

¹¹³ "Artículo 34. Si el Ejecutivo juzga conveniente hacer observaciones a un proyecto aprobado por el Congreso, podrá negarle su sanción y devolverlo con sus observaciones a este poder dentro de los quince días siguientes a aquel en que se le haga saber, o para que tomadas en consideración, se examine y se discuta de nuevo.

"A. Se reputará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto que no se devuelva con observaciones al Congreso dentro de los mencionados términos. Vencido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el Ejecutivo dispondrá de diez días para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este



- En el plazo máximo de diez días las iniciativas de adición o reforma a la Constitución Local aprobadas por las dos terceras partes del número total de diputados, serán remitidos a los Ayuntamientos para los efectos previstos en el artículo 112 de esa Constitución (apartado C).

- El gobernador del Estado no podrá hacer observaciones sobre las reformas constitucionales aprobadas en los términos del artículo 112 de la Constitución Local (apartado G).

segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el presidente del Congreso ordenará dentro de los quince días siguientes su publicación en el Periódico Oficial del Estado, sin que se requiera refrendo.

"B. El proyecto de decreto o de ley al que se hubieren hecho observaciones, será promulgado y publicado si el Congreso en un plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a que reciba las observaciones, vuelve a aprobarlo por dos tercios del número total de sus miembros. Vencido este plazo, se tendrá por no ratificado el proyecto de que se trate.

"Los proyectos de decreto o de ley que hubieren sido objetados por el Ejecutivo, conforme a esta Constitución, y que hayan sido ratificados por el Congreso en el plazo indicado en el párrafo anterior, deberán ser promulgados y publicados en un término que no exceda de cinco días, contados a partir de la fecha en que hayan sido remitidos nuevamente al Ejecutivo.

"C. Los proyectos de ley y los decretos aprobados por el Congreso, se remitirán al Ejecutivo firmados por el presidente y el secretario del Congreso, en un plazo máximo de diez días a su aprobación. En un plazo similar, se deberán remitir a los Ayuntamientos, las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución, que haya sido aprobada por acuerdo de las dos terceras partes del número total de diputados, para los efectos previstos en el artículo 112 de esta Constitución.

"Las leyes, ordenamientos y disposiciones de observancia general que hayan sido aprobados por el Congreso del Estado y sancionadas por el Ejecutivo deberán ser promulgados y publicados en el Periódico Oficial del Estado.

"D. Si los reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general, no fijan el día en que deben comenzar a observarse, serán obligatorias tres días después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

"E. Las leyes que expida el Congreso del Estado, excepto las de indole tributario o fiscal, podrán ser sometidas a referéndum, conforme lo disponga la ley.

"F. Los asuntos que sean materia de acuerdo, se sujetarán a los trámites que fije la ley.

"G. El gobernador del Estado no podrá hacer observaciones sobre los decretos que manden abrir o cerrar sesiones del Congreso, los emitidos por éste cuando actúe en funciones de jurado de sentencia y las reformas constitucionales aprobadas en los términos del artículo 112 de esta Constitución.

"H. El Congreso del Estado tendrá facultades plenas para expedir, reformar, adicionar o abrogar la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. Esta ley o las reformas a la misma no podrán ser sujetas a observaciones, ni necesitarán de sanción, promulgación y publicación del Ejecutivo del Estado para tener vigencia."



Éstas son las disposiciones normativas que la propia Constitución del Estado de Baja California establece para su modificación, dentro de las cuales no fue regulado algún trámite reglamentario o su dispensa, por lo que aplicadas en su literalidad no definen la procedencia o improcedencia de la dispensa de los trámites para el caso de reformas constitucionales.

No obstante, cabe reconocer que la aprobación de leyes y decretos ante el Congreso del Estado deben sujetarse a las disposiciones constitucionales, legislativas y reglamentarias que rigen su actuación. En ese sentido, los preceptos que regulan la reforma a la Constitución no pueden interpretarse aisladamente, sino que deben armonizarse, a fin de evaluar el ejercicio de las facultades de los órganos que integran el Poder Reformador.

Por tanto, la falta de previsión, de trámites y requisitos en los artículos 34 y 112 de la Constitución Local, no debe leerse como ausencia absoluta de reglamentación, sino más bien como una remisión a las demás reglas constitucionales que rigen el procedimiento legislativo, siempre que no sean contrarias a los lineamientos mínimos específicos que prevé la propia Constitución para su adición o modificación.

Por esa razón, en principio, son aplicables las reglas contenidas en el capítulo tercero, denominado "*De la iniciativa y formación de las leyes y decretos*", perteneciente al título tercero de la Constitución Política del Estado de Baja California, al igual que las disposiciones legales y reglamentarias que de ella emanen, como son las contenidas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo. Máxime que el artículo 34 se encuentra ubicado en ese capítulo, de manera que el propio Poder Reformador de la Constitución Local asumió que las reformas a la Constitución se rigen en lo general por lo dispuesto en ese capítulo, salvo las reglas especiales que la propia Ley Fundamental prevé.

Por consiguiente, tanto el análisis de las iniciativas de reforma constitucional de manera previa en comisiones legislativas, como la dispensa de ese estudio preliminar, se rigen por las disposiciones legales aplicables en general a la aprobación de leyes y decretos por parte del Congreso Local, esto es, constituyen disposiciones que regulan la actuación del Poder Legislativo Local que hacen viable el procedimiento de reforma a la Constitución y, además, que no



contravienen los lineamientos básicos establecidos en los artículos 34 y 112 de ese cuerpo normativo.

Consecuentemente, la aplicación de los trámites reglamentarios para el análisis, discusión y aprobación de las iniciativas de reforma constitucional en comisiones y Pleno del Congreso se rigen por las disposiciones generales referidas, sin que se advierta alguna disposición constitucional que exija un análisis distinto o que excluya la posibilidad de dispensar los trámites en los casos urgentes; máxime que la dispensa de trámites en el procedimiento legislativo también fue prevista en el artículo 31 de la propia Constitución.

Señalado lo anterior, de la revisión del proceso legislativo llevado a cabo por el Poder Reformador de la Constitución Local del Estado de Baja California, este Tribunal Pleno advierte que es infundado el argumento de los partidos políticos Acción Nacional y Movimiento Ciudadano, respecto a que la iniciativa debió turnarse a la comisión respectiva, a fin de que fuera del conocimiento oportuno de todos los legisladores, en términos de los artículos 29 de la Constitución Local y 118 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.¹¹⁴

Si bien es cierto que en el artículo 118 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California fue establecido que todo proyecto será turnado por el presidente del Congreso a la comisión que corresponda según se trate, también lo es que, en términos de los artículos 31 de la Constitución Local y 119 de la ley orgánica referida, es posible que el Congreso de Baja California dispense el trámite de ser turnada una iniciativa a la comisión competente siempre y cuando sea calificada de urgente y obvia resolución por el Pleno del Con-

¹¹⁴ "Artículo 118. Todo proyecto se turnará por el presidente del Congreso a la comisión que corresponda según la naturaleza del asunto de que se trate.

"Si del estudio y análisis de las iniciativas dentro de las Comisiones de Dictamen Legislativo es necesario complementarlas o clarificarlas, bastará con que así lo manifieste su inicialista o algunos de los integrantes de la comisión, a través de una adenda en forma escrita, hasta antes de que sean dictaminados por la comisión respectiva.

"El dictamen se presentará al Pleno del Congreso en los plazos señalados en el artículo 124 de esta ley, para el cumplimiento de las fracciones II y III del artículo 29 constitucional."



greso mediante una mayoría simple de los diputados presentes obtenida en votación económica.

En el caso, como fue referido, en el desahogo del primer punto del orden del día relativo a iniciativas, hizo uso de la voz el diputado Víctor Manuel Morán Hernández para presentar en nombre propio y en representación del grupo parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional el "Decreto por el que se reforma el artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, aprobado mediante Decreto Número 112 del once de septiembre de dos mil catorce".

Previo a dar a conocer el contenido de la iniciativa de reforma en cuestión, el diputado referido solicitó someter a consideración del Pleno calificarla como de urgente y obvia resolución, a efecto de dispensar los trámites para su aprobación.

Derivado de esa petición, el diputado presidente abrió el debate de la dispensa y preguntó a la asamblea si alguna diputada o diputado deseaba intervenir en contra de aquélla. De acuerdo con el acta de sesión y diario de debate, el diputado Miguel Antonio Osuna Millán se manifestó en contra de la aprobación de la dispensa.

Enseguida, el diputado presidente manifestó que, al no existir más oradores ni a favor ni en contra de la dispensa, sometía la dispensa a votación económica, la cual fue aprobada por veintiún votos a favor y uno en contra de los diputados presentes.

De ahí que, en el caso, no estuviera obligado el diputado presidente de turnar la iniciativa a la comisión respectiva, pues el Pleno del Congreso Local, como órgano primigenio del Poder Reformador de la Constitución Local del Estado de Baja California, la consideró de urgente y obvia resolución, a efecto de dispensar los trámites para su aprobación.

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno el argumento de los partidos políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano y de Baja California, en el sentido de que la dispensa del trámite ordinario para aprobar la reforma com-



batida es ilegal, en tanto que la solicitud correspondiente carece de las razones por las que debió estimarse actualizada la urgencia notoria que permite simplificar el proceso legislativo, en contravención a lo previsto en los artículos 31 de la Constitución Local,¹¹⁵ 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California¹¹⁶ y los precedentes de esta Suprema Corte.

En el artículo 119 referido fue establecido que para la procedencia de la dispensa de trámite es necesaria la existencia de hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad, aunado a que la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.

Al justificar la dispensa de trámites, el diputado Víctor Manuel Morán Hernández sostuvo que la iniciativa debía calificarse como urgente y de pronta resolución con base en que de continuar con el periodo de la gubernatura, como se estaba en la Constitución vigente en ese momento, generaría una mayor afectación al erario público del Estado, crearía incertidumbre económica, política y social e impactaría de manera inevitable en los servicios públicos y en el bienestar integral de los ciudadanos de Baja California, además de que la ciudadanía tenía conocimiento de la iniciativa, porque desde antes de la elección se dio a conocer.

¹¹⁵ "Artículo 31. En los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos, de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos."

¹¹⁶ "Artículo 119. Sólo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la comisión competente, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y de obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Local, la presente ley y su reglamento.

"Además de lo señalado en el párrafo anterior, para la procedencia de la dispensa de trámite resultará necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad. Asimismo, la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos."



En ese sentido, el diputado Miguel Antonio Osuna Millán fue el único integrante del Congreso Local en oponerse a la dispensa de trámites, mas no argumentó en contra de las razones expuestas por el diputado Morán Hernández para sustentarla ni señaló no compartirlas, incluso, sino que su oposición fue en atención a que desde su perspectiva la reforma generaba desconocimiento e incertidumbre en las personas en atención a que el gobernador fue electo por un periodo de dos años.

Así, a juicio de este Tribunal Pleno, las razones expuestas por el diputado Morán Hernández y avaladas por veintiuno de las veintidós diputadas y diputados presentes en el salón de sesiones en ese momento son suficientes para considerar que en el caso fue cumplido el requisito previsto expresamente en el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California; sin que en este asunto sean aplicables los precedentes referidos por los demandantes, por las siguientes razones:

El Partido Acción Nacional considera que si bien la reforma impugnada fue aprobada por mayoría de veintiún votos y una abstención –que en las actas fue registrada como voto nulo– ello no convalida las violaciones al procedimiento legislativo, en términos de la jurisprudencia P./J. 37/2009, de rubro: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA."¹¹⁷

Como se advierte de la lectura de la jurisprudencia P./J. 37/2009 y de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumu-

¹¹⁷ "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA. La circunstancia de que una propuesta de dispensa de trámites legislativos se apruebe por mayoría o unanimidad de votos, no es suficiente para convalidar su falta de motivación, máxime cuando incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo. Además, las votaciones ocurridas durante el desarrollo del procedimiento no pueden servir como sustento para desestimar los conceptos de invalidez en los que se aduce la violación a los principios democráticos en un proceso legislativo." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 167520, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1110)

* Ver cita textual en el punto 5 de la narración del proceso legislativo.



ladas 108/2008 y 109/2008 de la cual derivó, en ese asunto el Congreso de Colima, como integrante del Poder Reformador de la Constitución Local de ese Estado, no motivó de forma alguna la dispensa de los trámites correspondientes; sin embargo, en el caso bajo estudio, en el Congreso de Baja California sí se expusieron razones para motivar la dispensa en comento; de ahí que ese criterio no sea aplicable para guiar esta resolución.

Tampoco pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que en la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006 fue declarada la invalidez del Decreto 253 emitido el doce de octubre de dos mil seis, mediante el cual fueron reformados o adicionados los artículos 6, 20, 22, 37, 52, 53, 59, 74, 81, 82, 87, 89, 89 Bis, 89 Ter, 89 Quáter, 92, 93, 94, 105, 112, 119, 122, 131, 144, 158, 161, 162, 170, 196 Bis, 279, 281 Bis, 282, 282 Ter, 284, 291, 294, 309, 310, 315, 317, 320, 346, 411, 464, 478, 482, 483 y 486 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California (48 artículos), y 343, 345, 346, 347, 348, 351 y 355, y derogó el 350, estos últimos del Código Penal para el Estado de Baja California (8 artículos).

Lo anterior debido a que la aceleración o dispensa de ciertos trámites preparatorios a la discusión plenaria impidió que las distintas fuerzas políticas conocieran la iniciativa planteada, porque fue presentada el mismo día en que fue discutida y, por ende, debatir sobre ella con verdadero conocimiento de su contenido y alcance.

Además, en esa resolución fue señalado que no era posible considerar que una disposición general producto de un procedimiento tan acelerado para su aprobación pudiera ser resultado del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo; máxime cuando como, en ese caso, no fue justificada la supuesta urgencia al amparo de la cual podría sostenerse su aprobación sin el cumplimiento de algunos trámites.

La inaplicabilidad de ese precedente para resolver este asunto radica en que las circunstancias fácticas en ambos casos son distintas, pues, por un lado, en la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006 no fue expresado de modo claro el motivo por el cual debían dispensarse los trámites ordinarios; no hubo conocimiento previo de la iniciativa legal



impugnada que involucraba cuarenta y ocho artículos de la Ley Electoral y ocho del Código Penal, lo cual implicó una deficiente discusión del proyecto e impactó en la calidad democrática del debate; y, finalmente, fue aprobada por mayoría de trece votos a favor y doce en contra.

En cambio, en este asunto, los motivos para exentar a la iniciativa del trámite ordinario fueron expuestos con claridad por el diputado Morán Hernández –con independencia de que se compartan o no– y avalados por veintiún votos de las diputadas y diputados presentes en la sesión con un solo voto en contra; la iniciativa sólo reformó un artículo transitorio que sólo prorroga el término del mandato del gobernador por tres años más y, como consecuencia de ello, el ajuste necesario para el siguiente gobernador, por lo que su comprensión no requería de un estudio profundo y detallado previo a su discusión y, por ende, no fue afectada la calidad democrática del debate por ser presentada el mismo día en la sesión; y, finalmente, la reforma fue aprobada por veintiún votos a favor por diputados integrantes de distintas fuerzas políticas.

Aunado a que, en este caso, no fue argumentado por alguno de los partidos políticos demandantes, el desconocimiento de la iniciativa a discutir o su falta de distribución entre los integrantes del Congreso; incluso, el único diputado que objetó la dispensa de trámite reconoció expresamente conocer con anticipación del tema del que trataba la reforma, como se advierte de la transcripción que de su intervención se hizo en este asunto.

En ese sentido, cabe recordar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede determinar el potencial invalidante de las violaciones a las reglas que rigen el procedimiento legislativo, sino a la vista de todo el procedimiento legislativo bajo examen, sobre la base del impacto último que dichas irregularidades proyectan sobre las posibilidades reales de expresión de las diversas fuerzas políticas con representación parlamentaria.

Los partidos políticos Movimiento Ciudadano y Revolucionario Institucional sostienen que el Pleno del Congreso Local decidió que la votación sería mediante cédula; de tal manera que no fue posible conocer el sentido de la votación de los integrantes del Congreso, en contravención a los deberes de máxima publicidad y rendición de cuentas, pues por mandato legal, la votación debió realizarse de forma nominal.



Al respecto, en los artículos 149 y 150 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Baja California fue establecido que los dictámenes de iniciativa de ley o decretos en lo general y cada libro, título, capítulo, sección o artículo en lo particular deben aprobarse por votación nominal, para lo cual, cada diputada y diputado dirá en voz alta su nombre completo, apellido paterno o apellido paterno y materno y la expresión a favor, en contra o me abstengo.

Como refieren los partidos políticos, al momento de exponer las razones por las que, a su juicio, debía exentarse la iniciativa de los trámites ordinarios, el diputado Morán Hernández también solicitó someter a votación por cédula dicha iniciativa, de conformidad con el artículo 157 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Baja California; solicitud que fue aprobada junto con la dispensa de trámites.

A juicio de este Tribunal Pleno, la aprobación de la solicitud para modificar la forma en que en la ley prevé que debe realizarse una votación y su realización en esos términos, es una violación a las reglas que rigen el procedimiento legislativo, que incidió en la aplicación correcta de las reglas de votación establecidas.

Sin embargo, dadas las características del caso concreto, dicha transgresión a las reglas que rigen el procedimiento no tiene relevancia invalidante ni afecta los deberes de máxima publicidad y rendición de cuentas, debido a que la reforma fue aprobada por mayoría de veintiún votos a favor y un voto nulo, por lo que es clara la intención de voto de las diputadas y los diputados presentes en la sesión del Pleno del Congreso del Estado de Baja California en que fue aprobada la reforma impugnada.

En ese sentido, como fue referido, en autos obra una copia del Diario de Debates donde se advierte que al realizar la votación los diputados fueron llamados por orden alfabético para que depositaran la cédula correspondiente en el ánfora ubicada al frente de la tribuna.¹¹⁸

A lo anterior hay que agregar que en el procedimiento legislativo fue respetado el derecho a participación de todas las fuerzas políticas con represen-

¹¹⁸ Ver páginas 2139 vuelta y 2140 del tomo III.



tación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, dado que a todas las diputadas y diputados que solicitaron el uso de la palabra les fue concedido y libremente quien lo solicitó expuso sus ideas en torno a la dispensa e iniciativa puesta a discusión, lo cual sucedió en un contexto público.

Es un hecho notorio¹¹⁹ que en la integración del Congreso que aprobó la reforma impugnada, el partido que presentó la iniciativa (Movimiento de Regeneración Nacional) no tenía la mayoría de los diputados, pues el Partido Acción Nacional tenía doce diputados, el Partido Revolucionario Institucional cinco diputados, Movimiento de Regeneración Nacional tres diputados y los partidos políticos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano, del Trabajo, de Baja California y Transformemos un diputado cada uno de ellos; por tanto, los veintiún votos a favor de la reforma constitucional provienen de legisladores pertenecientes a los diferentes grupos parlamentarios.¹²⁰

De lo que se sigue que en la deliberación legislativa y aprobación de la reforma constitucional, la iniciativa fue discutida y aprobada por todas las fuerzas políticas con representación en el Congreso Local, sin que algún grupo parlamentario en su conjunto manifestara expresamente estar en contra de la propuesta, lo cual fue reflejado en la votación con la que fue aprobada dicha iniciativa de reforma.

Aunado a que la deliberación parlamentaria tuvo como objeto la modificación de un solo precepto constitucional respecto del cual pudieron tener conocimiento y pronunciarse todos los integrantes del Congreso Local, el cual no presenta algún problema para dilucidar en una sola lectura cuál es el objeto de la reforma planteada y su alcance.

¹¹⁹ La integración de los grupos parlamentarios se puede advertir en la Gaceta Parlamentaria de uno de octubre de dos mil dieciséis, consultada en el sitio de Internet del Congreso del Estado de Baja California www.congresobc.gob.mx.

Cabe aclarar que de esa integración original, no aparece la incorporación del diputado José Antonio Casas del Real, quien rindió protesta el ocho de marzo de dos mil diecinueve.

¹²⁰ Cabe precisar que uno de los legisladores ausentes en la sesión en que fue discutida y aprobada la reforma impugnada pertenecía al grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y el otro era el diputado del Partido de Baja California.



En suma, las violaciones al procedimiento legislativo advertidas por este Tribunal Pleno, específicamente la dispensa de los trámites ordinarios o la votación por cédula, no quebrantaron los valores democráticos propios del procedimiento legislativo ni transgredieron las reglas que rigen ese procedimiento, por lo cual, no pueden considerarse violaciones al procedimiento con relevancia invalidante debido a las particularidades del caso.

Por su parte, el partido Movimiento Ciudadano argumenta que existió una dilación injustificada en la publicación del decreto de reforma con motivo de la consulta ciudadana, pues en términos normativos la declaratoria de validez de la reforma por parte del Congreso Local implicaba la obligación de remitir el decreto correspondiente al Ejecutivo, quien debía tenerla por promulgada y ordenar sin mayor trámite su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Como lo señala el partido político, de la revisión del artículo 112 de la Constitución del Estado de Baja California este Tribunal Pleno advierte, por un lado, que en el procedimiento de reforma constitucional es posible convocar a un referéndum, de conformidad con lo que establezcan las leyes y, por el otro, que una vez aprobada por mayoría calificada la declaratoria de reforma o adición constitucional, ésta deberá promulgarse sin necesidad de algún otro trámite.

Al respecto, cabe recordar lo sostenido por este Tribunal Pleno, en el sentido de que la promulgación y publicación cumplen su sentido cuando la ley es divulgada a través de los medios oficiales; de manera que, al poner la disposición normativa general de manifiesto, formalmente es cumplido su objetivo fundamental.¹²¹ Por lo que, al existir la declaratoria de reforma constitucional, surge la obligación constitucional de darle difusión mediante su promulgación sin mayor trámite.

¹²¹ Resulta aplicable la tesis P./J. 105/2009, que dice: "PROMULGACIÓN DE LEYES O DECRETOS LOCALES. LA AUSENCIA DE LA FRASE SOLEMNE CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 70 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, QUE REZA: 'EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DECRETA: (TEXTO DE LA LEY O DECRETO)', NO AFECTA LA VALIDEZ DE LA PUBLICACIÓN, SI EL GOBERNADOR DEL ESTADO UTILIZA OTRA EXPRESIÓN COMO 'ANUNCIO', 'INFORMO', U OTRA SIMILAR. El indicado numeral establece que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto y se comunicará al Ejecutivo Federal para su promulgación mediante la frase solemne indicada. Asimismo, se advierte que el obligado a emplear esa expresión es



En este asunto en concreto, la declaratoria de reforma constitucional fue aprobada por el Congreso Local el veintitrés de julio de dos mil diecinueve, sin que se haya promulgado inmediatamente, sino que el propio Congreso emitió un acuerdo el veintidós de agosto de ese año,¹²² mediante el cual, convocó a una consulta ciudadana celebrada el trece de octubre siguiente.

Con posterioridad a dicha consulta, el quince de octubre de dos mil diecinueve el gobernador de Baja California promulgó el decreto de reforma correspondiente y dos días después, el diecisiete de octubre del mismo año, fue publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa.

De lo expuesto, este Tribunal Pleno advierte que el acuerdo de veintidós de agosto de dos mil diecinueve fue emitido en contraposición directa del artículo 112 de la Constitución Local; no obstante, tal acuerdo y la consulta sólo provocaron una dilación en la promulgación de la reforma impugnada que no invalidan el procedimiento de reformas, en tanto no alteraron el contenido de lo aprobado por los órganos que integran en Poder Reformador Local.

En efecto, tal dilación no lleva a desconocer que dicha disposición transitoria fue aprobada por el órgano facultado para ello y de conformidad con los parámetros constitucionales para considerar que un procedimiento legislativo

el presidente de la República y no el gobernador de algún Estado, por lo que su uso no lo vincula directamente, de manera que si utiliza la frase 'anuncio', 'informo', u otra similar, para hacer saber a la población que el Congreso Estatal le ha dirigido para su publicación el decreto o ley respectivo, tal situación no afecta la validez de la publicación, dado que no está prohibida en ordenamiento alguno ni existe una norma concreta que prescriba las palabras a utilizar al realizar el acto de promulgación. Además, éste es un acto preformativo (una acción lingüística) mediante el cual el titular del Poder Ejecutivo da a conocer a los habitantes del Estado una ley o decreto (creación, reforma o adición) una vez que ha sido discutida y aprobada por el Poder Legislativo, y ordena su publicación, por tanto, el sentido de la promulgación se cumple cuando la nueva ley se divulga a través de los medios oficiales, cumpliéndose su objetivo fundamental al ponerse de manifiesto formalmente." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1257, registro digital: 165704)

¹²² En la página 379 del tomo I de este expediente obra copia simple de la convocatoria a consulta ciudadana emitida en cumplimiento al Acuerdo del Congreso del Estado de Baja California, el veintidós de agosto de dos mil diecinueve; documental que no fue objetada por las autoridades demandadas en sus informes en cuanto a su autenticidad o contenido, por lo que debe tenerse por cierto lo ahí afirmado. Cabe precisar que en el informe del Congreso del Estado fueron reseñados los antecedentes y resultados de la consulta referida.



es válido, aunado a que el retraso en su publicación únicamente afectó el inicio de su vigencia, mas no tienen como consecuencia la invalidez del decreto por infracción al procedimiento legislativo.

Cabe precisar que si bien en el procedimiento de reforma a la Constitución del Estado de Baja California fue prevista la posibilidad de realizar un referéndum, de manera evidente la consulta realizada por el Congreso Local no fue realizada de conformidad con las reglas del referéndum previsto en la Constitución, sino que fue realizado al margen del ordenamiento jurídico como un ejercicio de legitimación política sin reconocimiento en el ordenamiento constitucional.

Lo anterior, porque en términos de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, el referéndum constitucional es el proceso mediante el cual, los ciudadanos manifiestan su aprobación o rechazo, entre otras medidas, a las modificaciones, reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Local que sean trascendentes para la vida pública de la entidad [artículos 24, fracción I y 25, fracción I, inciso a].¹²³

¹²³ "Artículo 24. El referéndum es el proceso mediante el cual los ciudadanos manifiestan su aprobación o rechazo a:

"I. Las modificaciones, reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución del Estado que sean trascendentes para la vida pública del Estado;

"II. La creación, modificación, reformas, adición, derogación o abrogación de las leyes o decretos que expida el Congreso del Estado que sean trascendentes para la vida pública del Estado, y

"III. La creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de los reglamentos que sean trascendentes para la vida pública del Municipio, en los términos de los reglamentos municipales."

"Artículo 25. El referéndum podrá ser:

"I. Atendiendo a la materia:

"a) Referéndum constitucional, que tiene por objeto aprobar o rechazar modificaciones, reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución del Estado;

"b) Referéndum legislativo, que tiene por objeto aprobar o rechazar la creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de las leyes o decretos que expida el Congreso del Estado y

"c) Referéndum reglamentario municipal, que tiene por objeto aprobar o rechazar, la creación, modificación, derogación o abrogación de reglamentos municipales.

"II. Atendiendo a su eficacia:

"a) Constitutivo, que tiene por resultado aprobar en su totalidad el ordenamiento que se someta a consulta;

"b) Abrogatorio, que tiene por resultado rechazar totalmente el ordenamiento que se someta a consulta, y



Conforme al artículo 26 de dicha ley, el Instituto Electoral del Estado de Baja California,¹²⁴ por medio del Consejo General, es el responsable de la organización y desarrollo del proceso de referéndum, así como la autoridad competente para calificar su procedencia y eficacia, efectuar el cómputo de los resultados y ordenar, en su caso, los actos necesarios para su realización.

En el artículo 28¹²⁵ de ese ordenamiento legal fueron previstas las materias que no podrán someterse a referéndum, en el artículo 29 de la ley¹²⁶ en comento fueron establecidos los sujetos legitimados para promoverlo y en los artículos 30 a 32¹²⁷ señalados los requisitos de la solicitud de referéndum constitucional,

"c) Derogatorio, que tiene por resultado rechazar sólo una parte del total del ordenamiento que se somete a consulta."

¹²⁴ "Artículo 26. El instituto, a través del Consejo General, es el órgano responsable de la organización y desarrollo del proceso de referéndum, así como la autoridad competente para calificar su procedencia y eficacia, efectuar el cómputo de los resultados y ordenar, en su caso, los actos necesarios en los términos de esta ley."

¹²⁵ "Artículo 28. No podrán someterse a referéndum aquellas normas que traten sobre las siguientes materias:

"I. Tributario o fiscal;

"II. Egresos del Estado;

"III. Régimen interno y de organización de la administración pública del Estado;

"IV. Regulación interna del Congreso del Estado;

"V. Regulación interna del Poder Judicial del Estado, y

"VI. Las que determine la Constitución del Estado, y demás leyes."

¹²⁶ "Artículo 29. El referéndum constitucional puede ser solicitado por:

"I. El gobernador;

"II. Los Ayuntamientos siempre que lo soliciten cuando menos dos de éstos, y

"III. Los ciudadanos que representen cuando menos el 1.5% de la lista nominal."

¹²⁷ "Artículo 30. La solicitud de referéndum constitucional, se deberá presentar ante el instituto dentro de los treinta días hábiles siguientes a la publicación en el Periódico Oficial de la norma que se pretenda someter a consulta."

"Artículo 31. La solicitud de referéndum constitucional, que presente el gobernador o los Ayuntamientos, deberá contener cuando menos:

"I. Nombre de la autoridad que lo promueve. Tratándose de los Ayuntamientos se deberán adjuntar los acuerdos de Cabildo en donde se apruebe la promoción del proceso de referéndum;

"II. El o los preceptos legales en el que se fundamente la solicitud;

"III. Especificación precisa de la norma o normas que serán objeto de referéndum;

"IV. Autoridad de la que emana la materia del referéndum;

"V. Exposición de motivos y razones por las cuales se considera necesario someter a referéndum la norma o normas, y

"VI. Nombre y firma de la autoridad promovente, o en su caso, de quien tenga su representación.

"La solicitud de referéndum legislativo deberá cumplir con los mismos requisitos."



el cual se deberá presentar en el instituto dentro de los treinta días hábiles siguientes a la publicación en el Periódico Oficial de la disposición normativa que se pretenda someter a consulta.

No pasa inadvertido que en los artículos 2,¹²⁸ 73 Bis,¹²⁹ y 73 Bis 1,¹³⁰ de la Ley de Participación Ciudadana, la consulta popular se estableció como uno de los instrumentos de democracia directa, mediante el cual, el Ejecutivo del Estado, dos terceras partes del Congreso Local o el dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la entidad someten a consideración de la ciudadanía, mediante preguntas directas, temas de amplio interés en el

"Artículo 32. Las solicitudes de los ciudadanos para promover referéndum constitucional o legislativo deberán presentarse en las formas oficiales que elabore y distribuya en forma gratuita el instituto, las cuales contendrán los espacios para la información siguiente:

"I. Nombre del representante común de los promoventes;

"II. Domicilio legal del representante común que señale para oír y recibir toda clase de notificaciones;

"III. Indicación de la norma o normas objeto de referéndum;

"IV. Autoridad de la que emana la materia de referéndum;

"V. Exposición de motivos por los cuales se considera necesario someter la norma o normas a referéndum, y

"VI. Nombre, firma y clave de la credencial para votar de cada uno de los ciudadanos. El instituto a través de su órgano directivo competente, y en los términos del convenio respectivo con el Instituto Federal Electoral, verificará los datos de las credenciales para votar."

¹²⁸ "Artículo 2. Los instrumentos de participación ciudadana son:

"I. Plebiscito;

"II. Referéndum;

"III. Iniciativa ciudadana, y

"IV. Consulta popular.

"V. Presupuesto participativo.

"Los principios rectores de la participación ciudadana son la libertad, la democracia, la corresponsabilidad, la solidaridad, el bien general, la subsidiariedad, la legalidad, la sustentabilidad y la equidad."

¹²⁹ "Artículo 73 Bis. La consulta popular es el instrumento a través del cual el Ejecutivo del Estado, el Congreso y los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la entidad, someten a consideración de la ciudadanía por medio de preguntas directas temas de amplio interés en el Estado."

¹³⁰ "Artículo 73 Bis 1. Corresponde al Congreso del Estado, acordar la celebración de la consulta popular, que será dirigida a las y los ciudadanos del Estado, y podrá ser solicitada por:

"I. El Poder Ejecutivo.

"II. El Congreso del Estado a solicitud de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes.

"III. El dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores."



Estado, cuya organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular corresponderá al Instituto Estatal Electoral.¹³¹

Finalmente, para este punto es importante señalar que en el artículo 73 Bis 4¹³² de la ley citada fue previsto que la consulta popular, plebiscito y referéndum que sean realizados en años electorales, deben llevarse a cabo el mismo día de la jornada electoral en que son celebradas las elecciones ordinarias en el Estado.

Con base en lo expuesto, este Tribunal Pleno considera que la consulta ordenada en el acuerdo del Congreso de veintidós de agosto de dos mil diecinueve no es un referéndum; no fue realizada conforme a las reglas de la consulta popular previstas en la Ley de Participación Ciudadana de ese Estado, en tanto que fue realizada en año electoral, por lo cual, debió llevarse a cabo el día de la jornada electoral, sin que sucediera de esa forma; y, además, los propios poderes demandados en sus alegatos reconocieron que la consulta carece de valor jurídico alguno.¹³³

No obstante, si bien la consulta realizada por el Congreso Local no fue realizada estrictamente en términos del artículo 112 de la Constitución Estatal, ello no invalida el decreto bajo análisis, pues el proceso de reforma correspondiente observó de manera formal los lineamientos previstos constitucionalmente para ello y dicha consulta fue más un ejercicio de legitimación política que jurídico, al carecer de fundamento legal.

No pasa inadvertido a este Tribunal Pleno que los argumentos anteriores fueron analizados a la luz de disposiciones locales de rango inferior a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, ello no impide

¹³¹ "Artículo 73 Bis 3. El instituto tendrá a su cargo la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular. Asimismo, tratándose de la solicitud ciudadana, verificará que se acompañe de las firmas correspondientes, a solicitud del Congreso, realizando la certificación respectiva."

¹³² "Artículo 73 Bis 4. La consulta popular, plebiscito y referéndum, que se celebren en años electorales, deberán realizarse el mismo día de la jornada electoral para la celebración de elecciones ordinarias en el Estado."

¹³³ Páginas 4265 a 4279 del tomo V.



su análisis en la acción de inconstitucionalidad, pues son necesarios para verificar la debida integración y existencia de la disposición normativa combatida, aspecto que sí es analizable en este medio de control abstracto.

Asimismo, no es aplicable el criterio sostenido por este Tribunal Pleno en los recursos de reclamación 150/2019-CA,¹³⁴ 151/2019-CA y 158/2019-CA,¹³⁵ pues esos asuntos derivan de controversias constitucionales y su planteamiento no aborda el procedimiento legislativo, sino que la litis se trataba del mero incumplimiento de ministración de recursos a los Municipios, en los plazos legales previstos para ello. Respecto de esa litis en particular, se sostuvo que no entrañaban cuestiones de constitucionalidad.

En otro orden de ideas, el decreto impugnado no carece de fundamentación y motivación, como lo señala el Partido de Baja California, en términos de la jurisprudencia plenaria, de rubro "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA."¹³⁶

¹³⁴ Resuelto en sesión celebrada el tres de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de cinco votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a los agravios relacionados con la existencia de causa de improcedencia manifiesta e indudable. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Laynez Potisek reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹³⁵ Resueltos en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Laynez Potisek por razones distintas, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a los agravios relacionados con la existencia de causa de improcedencia manifiesta e indudable. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra. Los Ministros Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

¹³⁶ El texto de la jurisprudencia es el siguiente: "Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica." (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, registro digital: 232351, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 239)



Lo anterior, porque el decreto fue emitido por el Poder Reformador del Estado, quien tiene facultades para reformar la Constitución Local y, además, fue sustentado en la necesidad de ajustar el periodo de gobierno a las necesidades de planeación y de austeridad en el gasto público, lo cual es suficiente para considerar formalmente cumplido el requisito de motivación de la reforma a la Constitución impugnada, tal como lo sostuvo el diputado Manuel Morán Hernández en la presentación de la iniciativa y justificación de la dispensa del trámite, en los siguientes términos:

"Sí, con su venia señor presidente Edgar Benjamín Gómez Macías. De conformidad con el artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y del artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, le solicito someta a consideración del Pleno la dispensa de trámite de la presente iniciativa, por calificarse como urgente y de pronta resolución. Toda vez que de continuar con el periodo de la gubernatura como se encuentra en la actual Constitución, generaría una mayor afectación al erario público del Estado, creando incertidumbre económica, política y social, impactando de manera inevitable en los servicios públicos y en el bienestar integral de los ciudadanos de Baja California, además de que la ciudadanía ya tiene conocimiento de la presente iniciativa; misma que desde antes de la elección se dio a conocer y se legitimó su interés con su voto en las urnas, asimismo solicito que en caso de ser aprobada dicha dispensa de trámite y una vez que sea discutida, se someta a votación por cédula dicha iniciativa, de conformidad con el artículo 157 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo. Es cuanto señor presidente."

Así, sobre la base de lo expuesto en este apartado, este Tribunal Pleno reconoce la validez del procedimiento legislativo, mediante el cual, fue expedido el Decreto 351, emitido por el Poder Reformador de la Constitución Local del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, por el que se reformó el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de ese Estado, aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce.

OCTAVO.—Estudio de fondo sobre la constitucionalidad de la disposición normativa impugnada. Con fundamento en el artículo 39 de la ley reglamentaria de la materia y a efecto de resolver la cuestión planteada efectivamente,



del análisis integral de los conceptos de invalidez este Tribunal Pleno advierte que, de manera coincidente, los demandantes impugnan la ampliación al periodo del gobernador del Estado de Baja California por no haber sido publicado noventa días antes del inicio del proceso electoral, lo cual, desde su perspectiva, es contrario al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General, en el cual fue establecido el principio de certeza electoral.

Los demandantes coinciden en señalar que la modificación al periodo de la gubernatura con posterioridad a la jornada electoral de junio de dos mil diecinueve, contraviene las disposiciones constitucionales y convencionales en las que fueron establecidas las bases de la organización política de los Estados, regulados los procesos electorales y reconocidos los derechos político-electorales y el principio de irretroactividad de la ley.

En atención a lo argumentado por ellos en sus demandas, en primer lugar, este Pleno determinará si la reforma a la Constitución Local impugnada transgrede los principios de certeza y legalidad, así como el plazo establecido en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General; en segundo lugar, analizará la vulneración de otros principios aplicables en los procesos electorales, así como de los derechos político-electorales a que aluden los demandantes.

A.1. Principios de certeza electoral y legalidad y vulneración al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como fue referido, los demandantes impugnan la ampliación al periodo del gobernador del Estado de Baja California por no haber sido publicado noventa días antes del inicio del proceso electoral, lo cual, desde su perspectiva, es contrario al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General, en el cual fue establecido el principio de certeza electoral.

Para atribuir significado al artículo 105 constitucional, debe tenerse en cuenta que, conforme a los artículos 39 y 40 de la Constitución General,¹³⁷ los

¹³⁷ "Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."



principios estructurales de la organización política del Estado Mexicano se basan en la decisión soberana de constituir a la nación como una República representativa, democrática, laica y federal.

En relación con el régimen federal, en el artículo 116¹³⁸ constitucional fueron establecidas las bases mínimas que deben contener las Constituciones de los Estados. Específicamente, en su fracción IV fue previsto como obligación que las Constituciones y las leyes de los Estados garanticen que las elecciones de los gobernadores, miembros de las Legislaturas Locales y de los integrantes de los Ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, aunado a que en el ejercicio de la función electoral deben regir los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

Al respecto, debe tenerse en cuenta la relevancia histórica de la inclusión de la certeza y la legalidad como principios constitucionales rectores de la función electoral, federal y local.

Para comprender a cabalidad la adopción de esos principios, resulta trascendente la reforma a diversos artículos de la Constitución Federal, publicada

"Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

¹³⁸ "Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las Legislaturas Locales y de los integrantes de los Ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

"b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad."



en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, que culminó con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el establecimiento de un sistema integral de justicia en materia electoral, que hizo viable el control de constitucionalidad y de legalidad, con respecto a la especificidad de esta materia y del régimen federal mexicano.

Los alcances de esa reforma, en relación con el fortalecimiento de los principios de certeza y legalidad, pueden advertirse en la exposición de motivos de la iniciativa que le dio origen, la cual fue presentada por los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en la Cámara de Diputados, y Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, en la Cámara de Senadores, así como del entonces presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En esa exposición de motivos se reconoció que durante esa década México vivió una serie de cambios normativos en su orden constitucional que fueron transformando las instituciones político-electorales. Por ejemplo, en la reforma de 1990 se creó el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral.

También fue sostenido que las modificaciones propuestas en ese momento al sistema de justicia electoral tenían por objeto consolidarlo como uno de los instrumentos con que cuenta nuestro país para el desarrollo democrático y para el fortalecimiento del Estado de derecho.

Fue un hecho destacado, como un antecedente importante de dicho sistema de justicia, la creación del Tribunal Federal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional especializada en la materia, lo que permitió avanzar hacia el fortalecimiento del principio de legalidad y contribuyó a incrementar la certeza y credibilidad en los procesos electorales.

En la iniciativa que dio origen a la reforma de mil novecientos noventa y seis, fue resaltado que la intención era culminar el proceso iniciado en mil novecientos noventa y tres, con las reformas al artículo 60 constitucional, mediante el cual, desaparecieron los colegios electorales de las Cámaras de Diputados y



Senadores y, por ello, fue transferida la calificación de la elección presidencial de la Cámara de Diputados, erigida en colegio electoral, al Tribunal Electoral.

Aunado a lo anterior, en dicha iniciativa fue propuesto que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conociera de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneraran los preceptos establecidos en la Constitución Federal y, en congruencia, se establecieron un conjunto de principios y bases para los procesos electorales de nivel local.

Se precisó que con ese nuevo medio de impugnación de la constitucionalidad de los actos de las autoridades locales, se pretendían moderar aquellas situaciones que por su disparidad o divergencia con el sentido del Texto Fundamental atentaran contra el Estado de derecho; así como superar los debates sobre la legalidad de los procesos locales para cerrar el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico, que pudieren afectar el sentido de la voluntad popular expresado en las urnas.

En la iniciativa también fue expresado con claridad que la propuesta pretendía conciliar los argumentos de carácter constitucional con los de orden práctico mediante el diseño de un sistema de justicia electoral completo que incluyó el control constitucional que propiciara el absoluto respeto al principio de legalidad, sin el riesgo de un viraje brusco; de tal manera que respetara las características de especificidad del derecho electoral y que el Poder Judicial se mantuviera ajeno a esos conflictos.

Así, los fundamentos y finalidades de la iniciativa de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y seis, que culminó con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el establecimiento de un sistema integral de justicia electoral que incluyó el control de constitucionalidad de las leyes y actos en esa materia, corroboran el vínculo estrecho que existe entre los principios de certeza y legalidad que sirven de base al Estado de derecho.

De igual manera, con esa reforma se dotó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación con la facultad de conocer y resolver acciones de inconstitucionalidad en materia electoral; con lo que se lograba contar con una justicia



electoral integral, para no sólo controlar los conflictos de legalidad, sino también los de constitucionalidad, tanto a nivel nacional como local.

De los motivos reseñados en la adopción de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y seis, se puede advertir que culminó el proceso de consolidación de los principios de certeza electoral y legalidad, en el sentido de que las controversias en esa materia sean resueltas desde el derecho, en procedimientos seguidos ante órganos jurisdiccionales, por lo cual se sujeta a todos los involucrados en los procesos electorales a un control desde la legalidad y no desde la racionalidad política.

Ese proceso de consolidación de los principios de certeza y legalidad se enmarca en la evolución histórica del modelo democrático en la Constitución General, que es reflejo de cambios políticos y sociales que han dado cauce institucional a los conflictos históricos surgidos bajo el marco normativo del sistema presidencial que nació en mil novecientos diecisiete.

Lo anterior permite sostener que el modelo de democracia representativa evolucionó al de democracia constitucional. Por consiguiente, en la interpretación de los artículos 39 y 40 de la Constitución Federal es válido afirmar que el Estado Mexicano se constituye como una República representativa, democrática, laica y federal, sujeto al régimen de un verdadero Estado constitucional de derecho.

A este nuevo modelo corresponden las exigencias de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad, reconocidas en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución, como una de las bases mínimas a que debe sujetarse la Federación y todos los Estados que la integran.

Así, el modelo de la democracia representativa está basado en la designación de los representantes a través de elecciones libres y periódicas, por medio de las cuales se ejerce la soberanía. Ese modelo no exigía el control judicial de las cuestiones político-electorales y, por ende, tampoco la aplicación coactiva de los límites constitucionales y legales por esa vía en la resolución de los conflictos surgidos en ese ámbito.



En cambio, la democracia constitucional, propia del Estado de derecho, también parte del principio de representación popular, pero establece límites infranqueables para las mayorías y para los titulares de los órganos públicos, como son los derechos humanos y las reglas constitucionales en que se fundamenta el proceso electoral y, además, sujeta las cuestiones político-electorales al control jurídico en sede jurisdiccional.

Una vez establecida la relevancia histórica y constitucional de los principios de certeza electoral y de legalidad, los cuales forman parte del modelo de democracia constitucional adoptado por el Estado Mexicano, a continuación se fijarán sus alcances conforme a los criterios establecidos por los órganos del Poder Judicial de la Federación:

En relación con el principio de certeza en materia electoral, en lo que interesa para la resolución de este asunto, en la jurisprudencia P./J. 98/2006¹³⁹ este

¹³⁹ "CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO. El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el procurador general de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen



Tribunal Pleno estableció que este principio consiste en que, al iniciar el proceso electoral, los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público.

Esta definición ha sido adoptada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en el ámbito de su competencia especializada, desarrollada conforme a las siguientes consideraciones, las cuales este tribunal estima correctas:

"Así, se puede sostener que el principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades electorales, de tal modo que todos los participantes en el procedimiento electoral –acorde a las reglas del derecho escrito formal mexicano–, conozcan previamente, con claridad y seguridad, las reglas a las que debe estar sometida la actuación de todos los sujetos que han de intervenir, incluidas las autoridades, electorales y no electorales, además de atender los hechos tal como acontezcan.

"Además, el significado del principio de certeza radica en que las acciones que se efectúen deben ser veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es, que el resultado de los procedimientos sea completamente verificable, fidedigno y confiable, de ahí que la certeza se convierta en presupuesto obligado de la democracia.

"En efecto, la observancia del principio de certeza se debe traducir en que los ciudadanos, institutos políticos, autoridades electorales y, en general, todos los que participen en el procedimiento electoral, conozcan las normas jurídicas que lo rigen, dotándolo de seguridad y transparencia, con los consecuentes beneficios que ello implica para la sociedad, principal destinataria de las normas electorales; tomando en consideración los correspondientes actos y hechos jurídicos, tal como hubieren sucedido.

su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564, registro digital: 174536)



"También este principio está materializado en los actos y hechos que se ejecuten en un procedimiento electoral y tengan por objeto que la ciudadanía pueda ejercer su derecho al voto, de manera libre, universal, cierta, secreta y directa, como la máxima expresión de la soberanía popular."¹⁴⁰

De lo anterior se advierte que el principio de certeza tiene distintos enfoques o matices.

Así, en uno de sus enfoques, el principio de certeza electoral exige que de manera previa al inicio del proceso electoral los ciudadanos, institutos políticos, autoridades electorales y, en general, a todos los que participen en el procedimiento electoral conozcan con claridad y seguridad las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento.

En otro enfoque, el principio de certeza radica en que las acciones que se efectúen deben ser veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es, que el resultado de los procedimientos sea completamente verificable, fidedigno y confiable y, por ende, el principio de certeza se convierta en presupuesto obligado de la democracia.

Además, ese principio se materializa en los actos y hechos que se ejecutan en un procedimiento electoral y que tienen por objeto que la ciudadanía pueda ejercer su derecho al voto de manera libre, universal, cierta, secreta y directa, como la máxima expresión de la soberanía popular.

Atendiendo al enfoque del conocimiento de las disposiciones normativas que rigen el procedimiento, el principio de certeza no puede separarse ni interpretarse aisladamente, sino que necesariamente debe armonizarse con la máxima realización de otros principios y derechos constitucionales, como es el principio de legalidad y los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Acorde con ello, en el propio artículo 116, fracción IV, inciso b), constitucional fue establecido como rector de la materia electoral en el ámbito estatal el

¹⁴⁰ Recursos de apelación identificados con las claves de expediente SUP-RAP-118/2014 y SUP-RAP-120/2014, y en sentencia emitida, al resolver el expediente relativo a la contradicción de criterios SUP-CDC-10/2017, el treinta y uno de enero de dos mil dieciocho.



principio de legalidad en atención a que las reglas fundamentales del procedimiento electoral no sólo deben ser conocidas de manera previa y cierta, sino también integrarse en un marco legal, sujeto a los límites y controles que derivan del principio de legalidad.

En la acción de inconstitucionalidad 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012, este Tribunal Pleno sostuvo que el principio de legalidad en materia electoral significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley; de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.¹⁴¹

La subordinación de los demás poderes a las disposiciones emanadas del Poder Legislativo Federal o local, según corresponda, tiene fundamento, a su vez, en el principio constitucional de división de poderes, de manera que los órganos aplicadores no pueden disponer de las reglas fundamentales establecidas en la ley por la voluntad general mediante enunciados universales y generales.

En tal sentido, por regla general, una disposición normativa establecida formalmente en las Constituciones o en las leyes que deriven de éstas no puede perder su vigencia, sino mediante la emisión de otra disposición de igual jerarquía acorde con las formalidades que exige el propio ordenamiento o como resultado del control de constitucionalidad reservado a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por su parte, las cuestiones de hecho que ocurran durante el proceso electoral y el eventual consenso político generado en su desarrollo, no pueden llevar a desconocer la fuerza vinculante de las disposiciones previstas en las Constituciones y leyes vigentes con anterioridad al inicio del proceso electoral, en tanto que constituyen las reglas fundamentales a que están sujetos todos

¹⁴¹ Resueltas en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil doce, por unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, con reservas; Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza.



sus participantes, en términos de los principios de certeza y legalidad en materia electoral.

Con la peculiaridad, además, de que ambos principios son manifestación del diverso de seguridad jurídica, reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, y que es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano.

En ese sentido, desde un aspecto positivo, el principio constitucional de seguridad jurídica tiene por objeto que en el nivel normativo todas las personas tengan plena certeza del contenido del ordenamiento jurídico existente, a tal grado que puedan conocer los alcances y consecuencias de las hipótesis normativas que el legislador ha establecido, así como el ámbito competencial y de actuación de las instituciones y autoridades del poder público, para que con ello, desde un aspecto negativo, estén en aptitud de evitar actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades y, en su caso, acceder a los remedios jurídicos o medios de defensa conducentes.

Acorde con lo anterior, por un lado, la seguridad jurídica se erige como uno de los ejes rectores de los órganos que ejercen el poder público, cuya actuación incide en los derechos fundamentales; por el otro, en la medida en que las disposiciones legales son revestidas de certeza es posible el conocimiento de las facultades permitidas a la autoridad, con la finalidad de evitar la actualización de conductas arbitrarias o desproporcionadas y excesivas y, en el supuesto de suscitarse, exista certeza en la defensa de los derechos lesionados.

Precisadas las definiciones de los principios de certeza y legalidad en el marco de la democracia constitucional, es necesario concretar sus alcances en un criterio de actuación que sirva de parámetro constitucional para resolver los problemas jurídicos planteados por los demandantes.

Para ello, cabe recordar que en este asunto es impugnada la modificación a la disposición transitoria de la Constitución Política del Estado de Baja California, en la que fue prevista la duración del cargo de gobernador que inició funciones el uno de noviembre de dos mil diecinueve, porque a juicio de los



demandantes, dicha reforma no fue realizada con la oportunidad exigida en la Constitución General.

Conforme al principio de certeza, todos los participantes del proceso electoral (ciudadanos, institutos políticos y autoridades) deben conocer con claridad y seguridad las reglas fundamentales que integran el marco legal del procedimiento, lo cual se materializa en los actos y hechos que se ejecutan en él y que tienen por objeto que la ciudadanía pueda ejercer su derecho al voto de manera libre, universal, cierta, secreta y directa.

La duración de los cargos de elección popular es una condición determinante del voto. La opción que elige el ciudadano no se limita a responder quién debe gobernar, sino también en qué cargo y por qué tiempo. En consecuencia, no puede sostenerse que exista una elección democrática de gobernantes sin el conocimiento certero del límite temporal por el que ejercerán el poder público, con la consecuente certidumbre que tiene el electorado y los demás participantes de la contienda político-electoral respecto a la renovación futura de los cargos.

Por tanto, en aplicación del principio de certeza electoral, cualquier modificación a la duración de los cargos de elección popular debe realizarse de manera previa al inicio del proceso electoral, a efecto de que todos sus participantes ejerzan sus derechos en atención a un mismo entendimiento sobre los alcances temporales del cargo que es objeto de la contienda y sobre el cual recaerá la expresión de la voluntad libre del electorado.

Por lo que hace al principio de legalidad, las disposiciones establecidas formalmente en las Constituciones –ya sea Federal o Local– o en las leyes que deriven de éstas, no pueden perder su vigencia, sino mediante otras disposiciones de igual jerarquía emitidas conforme a las formalidades exigidas en el propio ordenamiento o como resultado del control abstracto de constitucionalidad reservado a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo que, en observancia del principio de legalidad, todos los participantes del proceso electoral local del Estado de Baja California 2018-2019 ejercieron sus derechos y cumplieron sus obligaciones, en aplicación del artículo



transitorio vigente desde dos mil catorce; de modo que ésa es la disposición conforme a la cual fue constituida la representación política derivada de ese proceso.

Aunado a lo anterior, dado que el artículo octavo transitorio forma parte de la Constitución Local, sólo puede modificarse por otra disposición normativa de igual jerarquía, siempre que el órgano emisor cumpla con las demás exigencias constitucionales y legales aplicables a ese tipo de disposiciones.

Por tal razón, también sería violatorio del principio de legalidad la reforma combatida, en el caso de que se determine que el Poder Reformador Local dejó sin efectos un precepto de la Constitución del Estado de Baja California, que preveía la duración del cargo de gobernador, al que se sujetaron todos los participantes del proceso electoral correspondiente, sin atender los límites constitucionales que rigen en esta materia.

En consecuencia, de determinarse que la disposición normativa transitoria impugnada no satisface los parámetros constitucionales de certeza electoral y legalidad, en los términos precisados, existiría también una vulneración al principio de seguridad jurídica.

Una vez determinados los alcances y relación de los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica, corresponde exponer la interpretación del artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política¹⁴² que, como garantía del principio de certeza, prevé que las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y publicarse, por lo menos, noventa días antes

¹⁴² "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

"...

"Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales. ..."



de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante éste prohíbe que haya modificaciones legales fundamentales.

En primer término, se precisarán los alcances de dicha disposición normativa constitucional, que tuvo su origen en la mencionada reforma a la Constitución Federal de agosto de mil novecientos noventa y seis, en la que, como parte del nuevo sistema integral de justicia electoral, se estableció como supuesto de procedencia de la acción de inconstitucionalidad, el control de las normas generales en materia electoral y se reconoció la legitimación de los partidos políticos para intentarla.

En la iniciativa se expresó que para crear el marco adecuado que diera plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, en las modificaciones al artículo 105 de la Constitución se contemplaban, además, entre otros aspectos fundamentales, que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución fuera la consignada en dicho artículo; y que la leyes electorales no fueran susceptibles de modificaciones sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que fueran a aplicarse o dentro de los noventa días previos a su inicio; de tal suerte que pudieran ser impugnadas por inconstitucionalidad, resueltas las impugnaciones por la Suprema Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que iniciaran formalmente los procesos respectivos.

Lo anterior demuestra que la finalidad del mandato constitucional que se analiza consistió en dotar de plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, y que cualquier modificación sustancial a las leyes electorales se emitiera con la anticipación necesaria, no sólo para que se tuviera conocimiento oportuno, sino también para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estuviera en aptitud de ejercer el control abstracto con efectos generales, de manera previa al inicio del proceso electoral.

En relación con la mencionada norma constitucional, en la acción de inconstitucionalidad 145/2017 y su acumulada 146/2017, este Tribunal Pleno reiteró el criterio sostenido en diversos precedentes, en los cuales definió que en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, constitucional fue establecida una



obligación y una prohibición respecto de la promulgación, publicación y reforma de las leyes electorales federales y locales.¹⁴³

Dicha obligación está relacionada con un límite temporal, en atención a que las disposiciones normativas deben promulgarse y publicarse en un plazo específico, esto es, noventa días antes del inicio del proceso electoral en el que vayan a aplicarse; mientras que la prohibición fue planteada en la lógica de que dichas disposiciones no pueden ser objeto de modificaciones dentro de los noventa días previos al inicio del proceso electoral y durante su realización no podrán haber modificaciones fundamentales.

En el precedente antes citado, fue señalado que dicha regla de temporalidad tiene por finalidad que las disposiciones electorales puedan impugnarse por los sujetos legitimados para ello y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda resolver oportunamente las contiendas respectivas, esto es, antes del inicio del proceso electoral correspondiente, con el objeto de garantizar el principio de certeza que rige en la materia.

Para decidir si efectivamente el decreto impugnado transgrede lo establecido en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General, debe tenerse en cuenta que en los precedentes referidos este Tribunal Pleno consideró necesario determinar si la modificación normativa impugnada es de carácter fundamental y si dicha reforma fue realizada dentro de los noventa días previos al proceso electoral o, incluso, una vez iniciado éste y hasta antes de su conclusión.

Respecto al alcance de la expresión "modificaciones legales fundamentales", prevista en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución General, en la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017,¹⁴⁴ este Tribunal Pleno

¹⁴³ Como ejemplo de estos precedentes pueden referirse, entre otros, la acción de inconstitucionalidad 61/2012, la acción de inconstitucionalidad 139/2007 y la acción de inconstitucionalidad 41/2008.

¹⁴⁴ Resueltas en sesión de veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea,



precisó que será fundamental aquella modificación que tenga por objeto o consecuencia producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración en el marco jurídico aplicable a dicho proceso mediante el otorgamiento, modificación o eliminación de algún derecho u obligación de hacer, no hacer o dar para cualquiera de los actores políticos, incluidas las autoridades electorales.

Así, las reformas a disposiciones normativas que rigen un proceso electoral no serán fundamentales si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados ni repercute en las reglas a observar durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter señalado.

Con base en lo anterior, para la aplicación del parámetro de interpretación referido, en primer lugar, es necesario determinar si la expedición del Decreto 351, emitido por el Poder Reformador de la Constitución Local del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, por el que se reformó el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de esa entidad federativa, implica una modificación fundamental, en términos del penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

Debe tenerse en cuenta que la duración de los cargos de elección popular es un presupuesto necesario para ejercer los derechos de participación política, así como los de votar y ser votado en condiciones de certeza y equidad,

Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández obligada por la votación previa, Medina Mora I. con reservas, Pérez Dayán obligado por la votación previa y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo al tema 2, denominado "Vigencia del decreto al día de su aprobación e inconstitucionalidad por no mediar noventa días entre la modificación de la norma impugnada y el inicio del proceso electoral", en su apartado b), denominado "Violación al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal por no mediar noventa días entre la modificación de la norma impugnada y el inicio del proceso electoral y la consecuente inconstitucionalidad de la modificación de la fecha en que iniciará el proceso electoral", consistente en reconocer la validez del artículo transitorio quinto del Decreto 286 impugnado. El Ministro Laynez Potisek votó en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.



en la medida en que la elección no se limita a definir quién será el representante electo popularmente, sino que también gravita en la decisión de la ciudadanía el cargo que será conferido y su alcance temporal.

La modificación o ajuste a la duración de los cargos de elección popular debe realizarse con la oportunidad necesaria para que los electores estén plenamente informados y tengan conocimiento cierto del periodo que va a desempeñar el funcionario que elijan; de modo que su elección no se limita a definir quién será su representante, sino también condiciona el cargo que le confiere y el alcance temporal del poder que le otorga, en el entendido de que existe certeza sobre la renovación de ese mandato fijo ante su conclusión.

De ahí que cualquier modificación al periodo de los cargos de elección popular una vez que han sido definidos los términos en los que será realizada la elección, cambia de manera fundamental las reglas del proceso electoral, debido a que altera las condiciones que sirven de base para el ejercicio de los derechos de quienes intervienen en él, como partidos políticos, precandidatos, candidatos y electores.

Además, varía temporalmente el inicio del siguiente periodo electoral, el cual, a su vez, da certeza respecto de un elemento esencial en todo gobierno republicano y democrático, a saber, la certidumbre respecto del relevo de los gobernantes y representantes populares mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, una vez concluido el mandato fijo que les fue conferido.

En el caso concreto, el contenido del Decreto 351 impugnado, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, es del tenor siguiente:

"Artículo único. Se reforma el artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, aprobado mediante Decreto 112 de fecha 11 de septiembre del año 2014, para quedar como sigue:

"Artículos transitorios

"Primero al séptimo. ...



"Octavo. Para efecto de la concurrencia de la elección de gubernatura del Estado con el proceso electoral federal de 2024, la gubernatura electa en el proceso electoral de 2019, iniciará funciones el primero de noviembre de 2019 y concluirá el 31 de octubre de 2024. La reforma al artículo 44, mediante el cual se adelanta la toma de posesión del gobernador del Estado al mes de septiembre posterior a la elección, será aplicable al que sea electo en dicho cargo en el proceso electoral de 2030.

"Por única ocasión el gobernador del Estado electo en el proceso electoral de 2024, iniciará funciones el primero de noviembre de 2024 y concluirá el treinta y uno de agosto del 2030.

"Noveno al décimo noveno. ..."

Previo a la reforma transcrita, el artículo octavo transitorio contenido en el Decreto 112, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el diecisiete de octubre de dos mil catorce, era del tenor siguiente:

"Octavo. Para efecto de la concurrencia de la elección de gobernador del Estado con el proceso electoral federal 2021, el gobernador electo en el proceso electoral de 2019, iniciará funciones el primero de noviembre de 2019 y concluirá el 31 de octubre de 2021.

"La reforma al artículo 44, mediante el cual se adelanta la toma de posesión del gobernador del Estado al mes de septiembre posterior a la elección, será aplicable al que sea electo en dicho cargo en el proceso electoral de 2027. Por única ocasión el gobernador del Estado electo en el proceso electoral de 2021, iniciará funciones el primero de noviembre de 2021 y concluirá el treinta y uno de agosto del 2027."

Como se advierte de la lectura de ambas disposiciones, la reforma a la Constitución Local modificó el periodo de duración de la gubernatura con inicio de funciones el uno de noviembre de dos mil diecinueve, para concluir el treinta y uno de octubre de dos mil veinticuatro y no el treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno, como fue previsto en su texto vigente hasta el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve; reforma con la cual fue ampliado el periodo del ejercicio de un cargo de elección popular de dos a cinco años.



De ahí que, en este caso, deba considerarse que la reforma bajo estudio es una modificación legal fundamental, en términos del párrafo penúltimo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución General, en atención a que tuvo por objeto producir en las bases y reglas del proceso electoral una alteración en el marco jurídico aplicable, mediante la modificación de los derechos y obligaciones de los ciudadanos del Estado de Baja California y de aquellas personas interesadas en ejercer el derecho al voto pasivo.

Definido que la reforma impugnada consiste en una modificación legal fundamental, corresponde analizar si dicha modificación fue realizada dentro del periodo de veda establecido en el párrafo penúltimo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución General, es decir, dentro de los noventa días previos al inicio del proceso electoral, periodo en el que está prohibido hacer modificación alguna, o durante el proceso electoral hasta su conclusión, en el cual no pueden realizarse modificaciones fundamentales.

Cabe recordar –como fue precisado al referir los antecedentes del asunto– que el proceso electoral inició el nueve de septiembre de dos mil dieciocho, la jornada electoral fue realizada el dos de junio de dos mil diecinueve, el Instituto Estatal Electoral declaró válida la elección y expidió la constancia de mayoría a favor de Jaime Bonilla Valdez el once de junio siguiente y declaró concluido formalmente el proceso electoral 2018-2019 el siete de octubre de ese año y, finalmente, que la rendición de protesta del gobernador del Estado de Baja California fue realizada el uno de noviembre de dos mil diecinueve.

Es necesario tener en cuenta que el proceso legislativo que concluyó con la publicación de la disposición normativa transitoria, comenzó el ocho de julio de dos mil diecinueve, fecha en la que también fue aprobado en el Congreso Local, posteriormente enviado a los Ayuntamientos para su aprobación y, finalmente, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de octubre del mismo año.

De ello se advierte que el proceso legislativo inició en julio de dos mil diecinueve, esto es, con posterioridad a la jornada electoral realizada el dos de junio de ese año y en el periodo en el que aún estaba desarrollándose el proceso electoral para designar a quien ocuparía el cargo de Gobernador Constitucional del Estado a partir del primero de noviembre del mismo año.



Finalmente, la disposición normativa impugnada fue publicada después de concluido el proceso electoral 2018-2019 del Estado de Baja California, pues éste finalizó el siete de octubre de dos mil diecinueve y aquélla fue publicada el diecisiete siguiente, pero antes de que Jaime Bonilla Valdez tomara posesión del cargo de gobernador de esa entidad federativa el uno de noviembre de ese año.

Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que la reforma impugnada implica un cambio fundamental en la organización político electoral del gobierno de Baja California que por su diseño sólo tiene aplicación en el proceso electoral 2018-2019, es decir, si bien fue publicada y, por ende, entró en vigor una vez que había concluido el proceso electoral, su contenido necesariamente rige los actos y consecuencias propias de dicho proceso electoral y, en este aspecto, no de uno futuro, salvo por la fecha de su inicio y conclusión.

En ese sentido, no es posible considerar que la reforma impugnada únicamente modifica situaciones futuras y que su regulación no impacta en el proceso electoral 2018-2019 del Estado de Baja California, aun cuando haya sido publicada una vez finalizado éste, pues originalmente la concurrencia de las elecciones locales con las federales fue prevista para la elección de gobernador en el año dos mil veintiuno y, por ende, dispuesto que el periodo de gobierno por única ocasión sería de dos años; mientras que en el texto reformado fue establecido que la concurrencia de dichas elecciones no sucedería en el año precisado, sino hasta el año dos mil veinticuatro, con lo cual, fue ampliado el periodo de gobierno a cinco años.

De ahí que si bien el Poder Reformador de la Constitución Local del Estado de Baja California cumplió desde un punto de vista formal con el parámetro constitucional relativo a no modificar alguna disposición legal noventa días antes del inicio del proceso electoral, ni hacer una modificación legal fundamental durante la realización de dicho proceso, en términos del párrafo penúltimo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución General, desde un punto de vista material, no cumplió con dicho parámetro, en tanto que la disposición normativa necesariamente regula aspectos propios del proceso electoral 2018-2019 del Estado de Baja California, con lo cual configuró un fraude a la ley en



sede constitucional, por simular cumplir con las Normas Fundamentales para lograr un fin ilícito.

Por tanto, como fue adelantado, el Poder Reformador de la Constitución Local no respetó el parámetro constitucional previsto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General, establecido con el objeto de que, al iniciar el proceso electoral, los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público.

Por consecuencia de los razonamientos que se han esgrimido, deben declararse fundados los conceptos de invalidez en los que es argumentado que el decreto impugnado transgrede el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General, por violar los principios de certeza y seguridad jurídica.

A.2. Precisión respecto a los argumentos de las autoridades demandadas, en relación con el momento en que fue emitida la disposición impugnada.

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno lo alegado por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California, en el sentido de que la disposición impugnada fue publicada antes de que el gobernador electo tomara posesión del cargo y estuviera en ejercicio.

Como ya fue señalado, el periodo en el que no es posible realizar modificaciones fundamentales a las disposiciones normativas no sólo es un requisito formal que deba cumplirse sin mayor condición y finalidad de manera previa al ejercicio del cargo, sino que es más relevante porque tiene sustento en la formación de la voluntad del electorado; de manera que tiende a garantizar el pleno conocimiento de ese elemento antes del desarrollo del proceso electoral.

Tampoco pasa inadvertido lo argumentado por los mismos poderes del Estado en el sentido de que el electorado tuvo conocimiento de que el periodo de la gubernatura a elegir duraría cinco años y, además, que ese cambio garantizaría la austeridad en el ejercicio de los recursos y una mejor planeación en el gobierno.



Al respecto, agregan que durante la realización del proceso electoral la última publicación de la convocatoria a las elecciones en lo relativo a la duración del cargo fue por cinco años, en términos de lo ordenado por el Tribunal de Justicia Electoral de ese Estado en el recurso de inconformidad 18/2019 y acumulados, y publicada en el Periódico Oficial de la entidad el ocho de marzo de dos mil diecinueve, sin que con posterioridad fueran dadas a conocer las modificaciones a esa determinación jurisdiccional.

También refieren que en la exposición de motivos y presentación en el Congreso Local de la iniciativa de reformas impugnada fue precisado que, al llevar a cabo las campañas electorales, el electorado tuvo conocimiento amplio de que el periodo sería aumentado a cinco años.

Sin embargo, lo alegado por los poderes demandados no sustenta la validez constitucional del decreto impugnado, en tanto que ninguna de las situaciones fácticas que aducen tiene como consecuencia justificar la falta de oportunidad de la reforma constitucional que realizaron.

Lo anterior, porque en el artículo octavo transitorio del Decreto 112, publicado en el Periódico Oficial del Estado el diecisiete de octubre de dos mil catorce, fue previsto que para efectos de la concurrencia de la elección de gobernador con el proceso electoral federal del año dos mil veintiuno, el gobernador electo en el proceso electoral de dos mil diecinueve iniciaría funciones el uno de noviembre de ese año y concluiría el treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno.

Esa disposición normativa transitoria estaba vigente cuando inició el proceso electoral en dos mil dieciocho y no había sido declarada inconstitucional en algún medio de impugnación, sin que, además, en esta instancia sea posible desconocer su vigencia o validez, porque no constituye la materia de impugnación; de ahí que fuera la disposición normativa aplicable en ese momento y, por ende, sustento de la convocatoria para la elección de gobernador.

Debe considerarse que el veinticuatro de febrero de dos mil diecinueve el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California resolvió los recursos de inconformidad RI. 18/2019 y sus acumulados, en los que estimó lo siguiente:



"... el ajuste al periodo de gestión de la gubernatura electa en este proceso electoral local, no fue conforme a los principios de progresividad y pro persona (Decreto 112), puesto que debió contemplar la medida alterna que implicaba una restricción menor al derecho de ser votado y acceder al cargo por un periodo determinado en el artículo 44 de la Constitución Local."

Con base en esa interpretación, el Tribunal Electoral Local ordenó al Consejo General del Instituto Electoral Local la emisión de una adenda a la convocatoria en la que insertara la interpretación de ese tribunal a su base sexta, inciso a), a efecto de especificar que el periodo del cargo de gobernador sería ejercido del uno de noviembre de dos mil diecinueve al treinta y uno de octubre de dos mil veinticuatro; publicación de esa adenda referida por los demandados como la última en la que se precisó con conocimiento general la duración de la gubernatura (publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el ocho de marzo de dos mil diecinueve).

Sin embargo, tal publicación no pudo surtir efecto alguno, en tanto que la resolución judicial que le sirvió de sustento fue revocada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-5/2019 y acumulados, del veintisiete de marzo de dos mil diecinueve, en los cuales se resolvió revocar la sentencia controvertida, sobreseer en el recurso de inconformidad referido y revocar todos los actos llevados a cabo en su cumplimiento, incluido el acuerdo IEEBC-CG-PA13/2019, en el que el Instituto Electoral Local emitió la adenda en comento, conforme a lo siguiente:

"Decisión y efectos

"Con base en las consideraciones precedentes, al haber resultado fundado el agravio en estudio, lo procedente es:

"(i) Revocar la sentencia controvertida, en lo que fue materia de impugnación.

"(ii) En plenitud de jurisdicción, se sobresee en el recurso de inconformidad identificado con la clave RI-18/2019 del índice del tribunal local.



"(iii) Se revocan todos los actos que se hayan llevado a cabo en cumplimiento a la sentencia del Tribunal Local, destacadamente, pero sin ser limitativo, el acuerdo IEEBC-CG-PA13-2019, de veinticinco de febrero de este año, a través de la cual el Instituto Electoral Local emitió la adenda a la base sexta de la convocatoria pública para la celebración de elecciones ordinarias en el Estado de Baja California, durante el proceso electoral 2018-2019."

Es evidente, entonces, que la publicación de la adenda a la base sexta de la convocatoria fue emitida en cumplimiento de una sentencia que no tenía el carácter de cosa juzgada por estar pendiente la impugnación intentada en su contra; y, por tanto, si en esos medios de defensa la sentencia fue revocada y ordenado revocar también todos los actos emitidos, tanto la resolución revocada como su ejecución de manera definitiva e inatacable, conforme el artículo 99 de la Constitución Federal, ya no podían subsistir en el orden jurídico; de tal manera que la falta de difusión o conocimiento de esa medida por las autoridades locales no puede servir de justificación para su subsistencia, pues implica un desconocimiento a la plena ejecución de las sentencias garantizada en el artículo 17 del Texto Fundamental.

Aunado a lo anterior, los actos realizados durante el proceso electoral demuestran que tanto las autoridades locales como quienes en él participaron tenían claro que la disposición aplicable, respecto a la duración del periodo de gobierno, sería la que establece el artículo octavo transitorio del Decreto 112, y no la reforma de dos mil diecinueve, antes mencionada.

Ello se corrobora, puesto que el treinta de marzo de dos mil diecinueve, el Instituto Estatal Electoral emitió el acuerdo de registro de Jaime Bonilla Valdez como candidato a la gubernatura del Estado de Baja California y, de manera específica, aclaró que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación había revocado lo resuelto por el tribunal local en el RI. 18/2019 y acumulados, por lo que la convocatoria a elecciones quedaba subsistente en sus términos y el periodo de la gubernatura sería del uno de noviembre de dos mil diecinueve al treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno.

Inconforme con ese periodo, Jaime Bonilla Valdez interpuso recurso de inconformidad, registrado bajo el expediente 63/2019 y resuelto por el Tribunal de



Justicia Electoral del Estado de Baja California el siete de mayo siguiente, en el sentido de inaplicar el artículo octavo transitorio del Decreto 112 y modificar el acuerdo del Instituto Electoral Local IEEBC-CG-PA37-2019 y la convocatoria respectiva, para el efecto de que el periodo de la gubernatura del ciudadano que fuera electo en el proceso electoral 2018-2019, fuera por seis años.

Sin embargo, al resolver los juicios de revisión constitucional electoral 22/2019 y acumulados, el veintinueve de mayo de dos mil diecinueve, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revocó la determinación del Tribunal Electoral Local bajo la precisión de la subsistencia del artículo octavo transitorio del Decreto 112 del Congreso del Estado de Baja California, en los términos publicados en el Periódico Oficial de la entidad el diecisiete de octubre de dos mil catorce. La determinación es del tenor siguiente:

"En consecuencia, si la resolución impugnada determinó la inaplicación del artículo octavo transitorio del Decreto 112 de la Constitución del Estado de Baja California únicamente sobre la base de que resultaba fundado el planteamiento de inconstitucionalidad que hizo valer Jaime Bonilla Valdez por transgredir su derecho a ser votado al impugnar el acuerdo de su registro y dicho planteamiento debió declararse inoperante conforme se ha expuesto, no puede quedar subsistente la decisión aquí cuestionada.

"Con base en los razonamientos expuestos lo procedente es revocar la sentencia impugnada, así como los actos posteriores que se hubieran emitido en cumplimiento a la misma.

"Por tanto, subsiste el transitorio octavo del Decreto 112 de la Legislatura del Estado de Baja California, en los términos publicados en el Periódico Oficial de la entidad el diecisiete de octubre de dos mil catorce."

Posteriormente, el once de junio de dos mil diecinueve, el Instituto Estatal Electoral de Baja California emitió el dictamen del Consejo General Electoral, relativo al cómputo estatal de la elección a la gubernatura del Estado, declaración de validez de la elección y de gobernador electo, en el que declaró que Jaime Bonilla Valdez, postulado por la Coalición Juntos Haremos Historia en Baja California, fue el candidato que obtuvo mayoría de votos; asimismo, declaró



válida la elección celebrada en el proceso electoral local ordinario 2018-2019 y le expidió la constancia de mayoría.

En el segundo punto resolutivo del dictamen fue declarado Jaime Bonilla Valdez como "*gobernador electo para que desempeñe el cargo, de acuerdo con lo previsto en la base sexta inciso a) de la convocatoria para elecciones ordinarias emitida por este Consejo General*", sin referir la reforma en la que fue previsto el plazo de cinco años y, además, con la transcripción del artículo octavo transitorio del Decreto 112, conforme al cual, el plazo de funciones del gobernador electo sería por dos años, en el punto 14 de sus consideraciones.¹⁴⁵

El catorce de junio de dos mil diecinueve, Jaime Bonilla Valdez interpuso recurso de revisión contra el dictamen del Instituto Estatal Electoral de Baja California, el cual fue registrado bajo el expediente RR. 146/2019 por el Tribunal de Justicia Electoral de la entidad; sin embargo, el seis de septiembre de dos mil diecinueve, el recurrente se desistió del recurso.

Con los actos precisados, se demuestra que el fundamento que rigió la duración del cargo de gobernador durante el proceso electoral 2018-2019 fue el de dos años, en términos del artículo octavo transitorio del Decreto 112 de la Constitución Local, y conforme lo dispuesto en la base sexta, inciso a), de la convocatoria emitida por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral.

Precisamente la existencia de esa disposición transitoria es la que motivó los distintos medios de impugnación intentados por Jaime Bonilla Valdez, la cual también hizo necesaria la reforma ahora impugnada. Ningún sentido tendría reformar una disposición que evidentemente ya no sirviera de fundamento a la designación del gobernador, al proceso electoral en el que resultó electo, y al inicio del próximo proceso en el que se renovará al Ejecutivo Local.

Por lo demás, como se ha sostenido, las situaciones fácticas no pueden justificar la validez constitucional de disposiciones normativas generales en un estudio abstracto, aunado a que tampoco podría determinarse su validez con base en la elección del plazo más idóneo y conveniente desde el punto de vista

¹⁴⁵ Páginas 4020 a 4045 del Tomo V.



político o económico o por el posible consenso alcanzado en la sociedad en general, pues la pertinencia de ese plazo entra en la autonomía con que goza el Estado de Baja California, siempre que esa decisión sea tomada con pleno respeto a los principios y disposiciones constitucionales.

B. Transgresión a las bases establecidas en el artículo 116 constitucional, derechos políticos y prohibición de retroactividad de la ley.

Este Tribunal Pleno considera que también son fundados los conceptos de invalidez en los que los demandantes plantearon la transgresión a otras disposiciones constitucionales, tan sólo por el hecho de haberse emitido con posterioridad al momento en que fue expresada la mayoría del electorado a favor de un candidato determinado, por las siguientes razones:

B.1 Bases constitucionales de la organización política de los Estados

En lo que interesa para este asunto, en la fracción I del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁴⁶ fue establecido que

¹⁴⁶ Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

"La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

"Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

"Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

"a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;

"b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

"Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la entidad federativa.

"...



los gobernadores de los Estados serán designados mediante elección directa, no podrán durar en su encargo más de seis años y que aquellos nombrados mediante elección popular –ordinaria o extraordinaria– en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

En la fracción IV del artículo constitucional referido fue establecido que las elecciones locales serán realizadas de conformidad con las bases establecidas en la Constitución Federal y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral; fue definido como método de elección el sufragio universal, libre, secreto y directo; y, precisado que la jornada comicial, por regla general, tendrá lugar el primer domingo de junio del año que corresponda, salvo que se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal.

Asimismo, en la fracción IV del artículo 116 constitucional referido, en específico en el inciso n), fue mandado a las entidades federativas que al menos una elección local (gobernador, diputados del Congreso Local o integrantes del Ayuntamiento) sea realizada en la misma fecha en que tenga lugar alguna elección federal.

Al respecto, debe precisarse que el texto vigente de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución General fue redactado en el decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, en cuyo artículo segundo transitorio fueron previstas las

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las Legislaturas Locales y de los integrantes de los Ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición; ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

"n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales; ..."



fechas de celebración de la jornada electoral federal del año dos mil dieciocho y posteriores.

De igual forma, debe señalarse que éste no es el primer asunto en el que este Tribunal Pleno analiza un problema jurídico similar al ahora planteado, pues en las acciones de inconstitucionalidad 3/2002;¹⁴⁷ 8/2002;¹⁴⁸ 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006;¹⁴⁹ 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006;¹⁵⁰ y 13/2015,¹⁵¹ este Tribunal Pleno se pronunció respecto de los alcances del artículo 116 constitucional en cuanto a los ajustes a la duración de los cargos de elección popular, incluidas legislaciones que buscaron cumplir la reforma constitucional de dos mil catorce.

En ese sentido, en la acción de inconstitucionalidad 3/2002, este Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo tercero transitorio del Código Electoral del Estado de Aguascalientes, en el que de manera excepcional y por única vez fue modificada la duración de los cargos del gobernador, los diputados e integrantes de los Ayuntamientos a cinco para el caso del primero y dos años para el caso de los segundos y terceros, a efecto de homologar las elecciones locales con los procesos electorales federales de dos mil seis.

Dicho artículo transitorio entró en vigor el uno de enero de dos mil dos y modificó la duración de los cargos de quienes resultaron electos en dos mil cuatro. A diferencia de lo sucedido en este asunto, en aquél la modificación

¹⁴⁷ Resuelto el veintidós de abril de dos mil dos, por unanimidad de once votos.

¹⁴⁸ Resuelta el diecinueve de marzo de dos mil dos, por unanimidad de once votos, con voto concurrente de los Ministros Aguinaco Alemán y Gudiño Pelayo.

¹⁴⁹ Resuelto el siete de diciembre de dos mil seis, por mayoría de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón; la Ministra Sánchez Cordero votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular.

¹⁵⁰ Resuelta el siete de diciembre de dos mil seis, por unanimidad de diez votos de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y presidente Mariano Azuela Güitrón; el Ministro Silva Meza formuló salvedades respecto de las consideraciones relacionadas con la posición normativa del artículo primero transitorio del Decreto 419 impugnado.

¹⁵¹ Resuelta el once de junio de dos mil quince, por unanimidad de once votos y voto concurrente del Ministro Cossío Díaz.



temporal fue prevista para el proceso electoral siguiente y no incidió en quienes habían sido electos en diciembre de dos mil uno.

En esa acción de inconstitucionalidad, el Pleno de este tribunal determinó que si una entidad federativa establece por única ocasión que el gobernador durará en su cargo cinco años, esto no vulnera el artículo 116 constitucional, pues, por un lado, este precepto no establece que la duración en el cargo será forzosamente de seis años, sino que no deberá exceder de ese término y, por el otro lado, en uso de su autonomía cada entidad federativa puede determinar la duración del periodo de gobierno, en atención a su propia conveniencia jurídico-política, siempre y cuando respete los parámetros señalados en la Constitución General.

Fue sostenido que el hecho de que sea variado excepcionalmente y por una sola ocasión el periodo de duración del ejercicio de los cargos de gobernador, miembros de las Legislaturas y Ayuntamientos no es inconstitucional en sí mismo, ya que tal desajuste tiene como finalidad expresa empatar los procesos electorales locales con los federales, por lo que tampoco puede decirse que ese propósito o efecto contraría la regla de duración del cargo de gobernador local, prevista en el artículo 116, fracción I, o alguna otra disposición de la Constitución General.

En la acción de inconstitucionalidad 8/2002, este Tribunal Pleno reconoció la validez de varias disposiciones del Código Electoral del Estado de México que tuvieron como efecto adelantar cuatro meses la fecha de la elección de diputados e integrantes de los Ayuntamientos.

En lo que interesa para esta resolución, en ese asunto fue establecido que *"aun cuando la modificación a las fechas de verificación de una elección pueda variar excepcionalmente el periodo de duración del ejercicio de un cargo de elección popular, ello por sí mismo no es inconstitucional, toda vez que, por un lado, dicho desajuste temporal es precisamente excepcional y, por el otro, porque de sostenerse lo contrario, se atentaría contra la autonomía de las entidades federativas, al no permitírsele al legislador local modificar nunca las fechas de sus elecciones"*.



Posteriormente, este Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006, en las que invalidó la modificación a la Constitución del Estado de Michoacán que amplió en un año los periodos de duración del Congreso Local y de los Ayuntamientos, para elevarlo por única vez de tres a cuatro años, así como la elección por única vez de un gobernador para un periodo de transición (del quince de febrero de dos mil ocho al treinta de septiembre de dos mil nueve) mediante el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso.

En dicha sentencia fue establecido que la principal expresión de la estructura jurídica y del régimen político prevista en la Constitución General es la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y de los Ayuntamientos mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio; renovación que tiene como única finalidad la designación de los representantes de la voluntad popular por la ciudadanía.

Lo anterior sobre la base de que la democracia garantizada fundamentalmente en el artículo 41 de la Constitución General es, además de una estructura jurídica y un régimen político, un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, cuya principal expresión lo constituye la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y los Ayuntamientos, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio; por lo que, para poder ejercer realmente el sufragio, el elector debe tener oportunidad de conocer para qué cargos y periodos elegirá a la persona que decida; debe tener la oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección, pues sólo quien tiene la opción de elegir entre varias alternativas –dos por lo menos– puede ejercer verdaderamente el sufragio; y debe tener libertad para decidirse por cualquiera de ellas pues, de lo contrario, no tendría opción.

En esa medida, la oportunidad y libertad de elegir deben estar amparadas por la ley, pues sólo cuando estas condiciones se cumplen, puede hablarse de verdaderas elecciones. Al mismo tiempo, deben efectuarse de acuerdo con ciertos principios mínimos, pues lo cierto es que la garantía de esos principios constituye el presupuesto esencial para que se reconozcan las decisiones y contenidos políticos a través de las elecciones, que son vinculantes para el electorado, por parte de los propios electores.



Asimismo, este tribunal sostuvo que en la Constitución General fueron definidos ciertos principios en esta materia, los cuales, desde luego, reflejan la intención del Constituyente de 1917 de dar las bases necesarias para el establecimiento de una sociedad democrática y republicana.

En el artículo 35, fracción I, constitucional se encuentra previsto el derecho de todo ciudadano a votar en las elecciones populares, mientras que en el artículo 39 constitucional se define que la soberanía nacional reside en el pueblo, que todo poder público dimana de él y es instituido para su beneficio, además de que tiene en todo tiempo el derecho inalienable de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En los artículos 40 y 41 constitucionales fue señalado que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos, pero unidos según los principios de dicha Norma Fundamental; que el pueblo ejerce su soberanía por conducto de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores; que las Constituciones de los Estados en ningún caso pueden contravenir el Pacto Federal y, por último, que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de los Ayuntamientos se deberá realizar mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las bases señaladas en el propio artículo 41.

De lo que se sigue que la principal expresión de la estructura jurídica y del régimen político previstos en la Constitución General, la constituye la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y de los Ayuntamientos mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio y elige los gobernantes para un periodo determinado, del cual tiene derecho de estar informada para qué cargos y periodos corresponden a tal funcionario.

En ese asunto, el Pleno determinó que si el mandato del pueblo michoacano, al elegir a los funcionarios que en ese momento integraban los Ayuntamientos y el Congreso del Estado, fue expreso para que ocuparan los cargos conferidos por cierto periodo, no era válido que se prorrogara el mandato, aun cuando existiera una justificación que pudiera ser razonable e, incluso, loable.



Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad 47/2006, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de dos artículos transitorios de la reforma a la Constitución del Estado de Chiapas, en los que fue ampliado por un año el mandato de los miembros del Congreso y de los Ayuntamientos que en ese entonces se encontraban en funciones.

Al respecto, fue sostenido que la elección de los poderes públicos representativos –como característica de la soberanía estatal– debe respetar el contenido de los artículos 115 y 116 de la Constitución General, en específico, que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral deben garantizar que las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las Legislatura Locales y de los integrantes de los Ayuntamientos sean realizadas mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

De igual forma, fue señalado que el sistema de elecciones de los Estados está sujeto a la observancia de los derechos fundamentales, porque las Constituciones y las leyes locales en materia electoral deben garantizar que las elecciones se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, aunado a que la soberanía estatal tiene como límite infranqueable los principios de la Constitución General, según fue dispuesto en sus artículos 40 y 41.

En esa resolución se reiteraron las consideraciones expuestas al resolver la acción de inconstitucionalidad 39/2006, respecto a los principios constitucionales que rigen las elecciones de representantes populares en los términos en los que se ha dado cuenta.

Asimismo, consideró que, en ese caso, fueron transgredidos los derechos fundamentales de participación política (votar y ser votado) reconocidos en el artículo 35, fracciones I y II, en relación con los artículos 36 y 38 de la Constitución General y el principio de irretroactividad de las leyes, previsto en el artículo 14 constitucional, en relación con el derecho a votar y ser votado.

Fue sostenido también que las reformas impugnadas desconocieron el mandato popular definido en la elección, porque el Poder Reformador de la Constitución Local prorrogó el nombramiento que originalmente les fue conferido sólo para el periodo de tres años, en contravención de los principios democráticos previstos en la Constitución General.



Si bien en ese caso existían motivos importantes que podían traer diversos beneficios en materia electoral para el Estado de Chiapas y dicha prórroga de mandato fue prevista únicamente como una situación extraordinaria que haría factible el logro del objetivo buscado con la reforma constitucional, a juicio de este Pleno, no podían soslayarse los principios fundamentales previstos en la Constitución Federal.

Cabe destacar que en esa acción de inconstitucionalidad este Pleno sostuvo que los Estados pueden extender o acortar los mandatos de los cargos de elección popular como una previsión a futuro, en el que el electorado esté plenamente informado y tenga conocimiento cierto del periodo que va a desempeñar el funcionario que elija; de modo que se respete su voluntad.

Por último, en la acción de inconstitucionalidad 13/2015,¹⁵² este Tribunal Pleno reconoció la validez de los artículos segundo y cuarto transitorios del Decreto 536, que reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado el nueve de enero de dos mil quince.

En ese precedente fue señalado que las disposiciones transitorias impugnadas, mediante las cuales los diputados y el gobernador electos en junio de dos mil dieciséis durarían en su cargo dos años con el fin de adecuarse a la Constitución General a partir de la reforma en materia político-electoral de dos mil catorce, no eran inválidas, porque constitucionalmente no fue definido algún lineamiento para el lapso mínimo que debe durar el cargo de gobernador y, en consecuencia, las Legislaturas de los Estados tienen libertad para fijar lo conducente, siempre que no excedan el máximo de seis años previsto constitucionalmente.

¹⁵² Resuelta en sesión de once de junio de dos mil quince por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de la Larrea con matices, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte II, denominada "Constitucionalidad de los artículos segundo y cuarto transitorios del Decreto 536 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave."



Asimismo, este Tribunal Pleno precisó que tal libertad configurativa no significa que las Legislaturas Locales puedan apartarse de los principios democráticos establecidos en la Constitución General, específicamente en cuanto a que la elección del gobernador y de los diputados debía llevarse a cabo mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, en las que la ciudadanía ejerciera su derecho al sufragio, así como que el elector tenga la oportunidad de conocer para qué cargos y qué periodo elige a los candidatos, y la oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección, entre las alternativas que existan.

También fue declarado infundado lo alegado por el demandante respecto a que las disposiciones impugnadas vulneraban el Sistema de Planeación Democrático y que los recursos que se gastarían con motivo de dos periodos electorales en dos años podrían aplicarse para satisfacer las necesidades de los habitantes de la entidad, como educación, salud, medio ambiente, acceso al agua y una justa vivienda, que son derechos humanos.

Al respecto, este tribunal sostuvo que no advertía cómo podrían vincularse las disposiciones normativas constitucionales en las cuales fue regulada la rectoría económica del Estado con la normativa transitoria impugnada, referente a la fecha de realización de las elecciones y duración en el cargo de los funcionarios públicos electos, como para declarar su inconstitucionalidad.

En ese asunto, este Tribunal Pleno observó que los argumentos del demandante estaban basados en cuestiones fácticas e hipotéticas y, por tanto, no servían para un análisis abstracto de constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, así como que tampoco podía examinar si la medida tomada por el legislador era la más conveniente, dado que es él a quien en uso de su autonomía le compete decidir sobre la duración en el cargo de gobernador y legisladores en atención a su propia conveniencia jurídico-política, siempre y cuando no vulnere los principios democráticos.

Si bien existen claras diferencias entre los asuntos reseñados y esta acción de inconstitucionalidad, como lo alegan los Poderes Ejecutivo y Legislativo Locales, cabe retomar el marco normativo que sirvió de base en esas resoluciones y que rige también en el presente asunto.



De los precedentes reseñados se advierten los siguientes criterios vinculantes respecto a la interpretación del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la modificación del periodo de duración de los cargos de elección popular de los Estados:

1. En el artículo 116, fracción I, constitucional no fue establecido que la duración en el cargo de gobernador sea forzosamente de seis años, sino sólo que no deberá exceder de ese término.

2. Cada Estado cuenta con libertad configurativa para determinar la duración del cargo de gobernador en atención a su propia conveniencia jurídico-política, siempre que respete los parámetros señalados en la Constitución General.

3. No es inconstitucional en sí mismo que los Estados varíen, excepcionalmente y por una sola ocasión, el periodo de duración del ejercicio de los cargos de gobernador, miembros de las Legislaturas y Ayuntamientos, con la finalidad de igualar sus procesos electorales con los procesos federales.

4. La Suprema Corte de Justicia de la Nación no es competente para examinar si la duración del cargo decidida por el legislador, en uso de su libertad configurativa, es la más conveniente en relación con situaciones fácticas, como pueden ser los actos propios del Sistema de Planeación o la optimización de los recursos económicos, ni de ello puede derivar su inconstitucionalidad.

5. No obstante, para el caso en que los Estados decidan extender o acortar los mandatos de los gobernantes locales, deben hacerlo como una previsión a futuro, en las próximas elecciones, a fin de que el electorado esté plenamente informado y tenga conocimiento cierto del periodo que va a desempeñar el funcionario que elija; de modo que se respete su voluntad, mas no pueden hacerlo para quienes ocupan esos cargos en el momento de la reforma.

Precisado lo anterior, a juicio de este Tribunal Pleno, el artículo transitorio impugnado en este asunto no fue emitido como una previsión a futuro y, por ende, vulnera las bases fundamentales que limitan la libertad configurativa que respecto de este tema tienen los Estados, en términos de lo establecido en el artículo 116 constitucional.



A diferencia de lo resuelto en las acciones 39/2006 y sus acumuladas, y 47/2006 y sus acumuladas, en el caso bajo estudio la publicación e inicio de vigencia de la disposición que amplió el periodo de gobierno ocurrieron una vez concluido el proceso electoral, ya que existía la declaración de gobernador electo y antes de que éste tomara posesión del cargo; es decir, con posterioridad a que fue expresada y sancionada como válida y efectiva la voluntad popular mediante el sufragio, por lo que esa reforma, al variar el término del encargo, incidió sobre un elemento determinante en la emisión de su voto y, por ende, violentó de manera sustantiva los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica que constitucionalmente rigen los procesos electorales, lo cual propicia su invalidez.

Aceptar que es posible la modificación de la duración del mandato de los representantes populares con posterioridad a su elección bajo el argumento de que el funcionario electo no ha asumido el cargo, implica permitir que se invalide la voluntad de los ciudadanos depositada en las urnas el día de la jornada electoral al margen de los procedimientos legales procedentes para ello, así como estimar que las elecciones sólo son trámites formales cuyos resultados estarían al arbitrio de otras autoridades previamente constituidas, con el objeto de integrar los órganos del poder público en una forma diversa a la decidida en las urnas.

De ahí que, contrario a lo alegado por las autoridades demandadas, lo que determina la invalidez de la prórroga del cargo bajo estudio no es la fecha de la toma de posesión por parte del gobernador del Estado de Baja California, sino que fue introducida con posterioridad a la expresión de la voluntad de los ciudadanos depositada en las urnas el día de la jornada electoral, con lo cual, la alteró directamente.

Además, como fue establecido, la modificación extemporánea de la duración de los cargos de elección popular no puede justificarse constitucionalmente mediante su idoneidad o conveniencia desde el punto de vista económico o de la organización o planeación gubernamental. Si bien los Estados gozan de autonomía para determinar el plazo más conveniente de los mandatos de los servidores públicos electos popularmente, la reforma correspondiente debe



realizarse con la oportunidad debida para que el electorado conozca los términos que rigen la contienda electoral en los que ejercerá su voto.

En consecuencia, dado que la disposición impugnada fue emitida con posterioridad a la realización de la jornada electoral e, incluso, ya con la definición del candidato vencedor, aquélla resulta contraria a los principios constitucionales de elecciones libres, auténticas y periódicas mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, consagrados en el artículo 116, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

B.2 Violación a los derechos fundamentales de votar y ser votado desde la perspectiva de la participación de los ciudadanos de la entidad federativa

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas, este tribunal determinó que la ampliación del mandato de los órganos locales de representación popular, más allá del periodo para el cual han sido electos por la comunidad de la entidad federativa, afecta de manera terminante los derechos fundamentales de participación política de los individuos en la elección de sus representantes, en virtud de que se les impide participar, tener acceso en la contienda por el poder de representación, tanto desde una perspectiva activa (votar) como pasiva (ser votado).

En consecuencia, se estimó que se acreditó la violación a los derechos de participación política (votar y ser votado) previstos en el artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, el Tribunal Pleno sostuvo que la efectividad de los derechos a votar y ser votado requiere como precondition que su despliegue pueda efectuarse de manera libre e igualitaria.

El Tribunal Pleno consideró que la Norma Suprema ha optado por una democracia participativa, en igualdad y libertad. Es decir, por un gobierno de la mayoría limitado por la Constitución, lo que ha dado lugar a un modelo democrático participativo y constitucional, pero igualmente liberal y social.



Además, precisó que en el supuesto de que sean los propios órganos públicos los que se encuentren en la posibilidad de determinar la duración de su propia representación de manera unilateral, esa autonomía y libertad política de los ciudadanos queda decididamente afectada, porque éstos quedan excluidos e imposibilitados para elegir la conformación del órgano "representativo", máxime que las decisiones que éste emita incidirán directamente en la esfera jurídica de aquéllos.

Por tanto, concluyó que también se transgredió el derecho a votar y ser votado en condiciones de libertad, establecido en los artículos 115, fracción I, segundo párrafo, y 116, fracciones II, segundo párrafo, y IV, inciso a), en relación con el artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución.

El Tribunal Pleno estableció, claramente, que con esa reforma se impidió el ejercicio de los derechos fundamentales a votar y ser votado en condiciones de igualdad.

Determinó que el ejercicio de los derechos fundamentales de participación política de manera igualitaria en la elección de los órganos representativos, queda afectada desde el momento en que el propio órgano del Estado se entiende con la posibilidad unilateral de decidir sobre la ampliación de su propio mandato, lo cual tiene por efecto otorgar solamente valor a las opiniones que de manera cerrada emiten los miembros del órgano respectivo, sin tomar en consideración a los demás miembros de la comunidad.

En consecuencia, el Tribunal Pleno determinó que también se vulneró el derecho a votar y ser votado en condiciones de igualdad, previsto en los artículos 115, fracción I, segundo párrafo y 116, fracción IV, inciso a), en relación con el artículo 35, fracciones I y II, de la Norma Suprema.

Por las razones expuestas, dado que en el presente caso el Poder Reformador de la Constitución Local dispuso de manera unilateral sobre la ampliación del mandato respecto del cual se expresó el voto de los ciudadanos, debe considerarse que también se vulneran los derechos fundamentales de votar y ser votado, en los términos señalados en los precedentes, por lo que la disposición transitoria impugnada también vulnera el artículo 116, fracción IV, inciso a), en relación con el artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución.



B.3 Principio de no reelección

En la fracción I del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue establecido que los gobernadores de los Estados en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

En relación con la exigencia constitucional de no reelección, al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2006, este Tribunal Pleno analizó el marco constitucional que impedía la reelección de legisladores locales y de los miembros de los Ayuntamientos, y determinó que la ampliación del cargo de los titulares en funciones vulneró el principio constitucional de no reelección.

En dicho precedente se reconoció que era verdad que la ampliación del mandato de la Legislatura Local y de los miembros de los Ayuntamientos, más allá del periodo para el cual fueron electos democráticamente no implicó, en estricto sentido, una reelección, porque la Legislatura no convocó a la comunidad a pronunciarse mediante el voto público sobre su extensión en el poder.

No obstante, se concluyó que esa ampliación del mandato significó la violación del principio de no reelección, porque este principio implica una prohibición fundamental: la prórroga o extensión del mandato más allá para el cual se ha sido electo democráticamente, sea mediante la organización de nuevas elecciones, sea mediante un incremento con esos efectos.

Cabe destacar que ese precedente se emitió respecto del Texto Constitucional vigente antes de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, en la cual se introdujeron reglas para la elección consecutiva de legisladores locales y de miembros de los Ayuntamientos.

No obstante, sus consideraciones interpretaron la prohibición de reelección de quienes ocupen cargos de elección popular, como sigue sucediendo para el caso de gobernador del Estado, por lo que, en ese supuesto, siguen cobrando aplicación.



Bajo esos razonamientos, se puede sostener que, conforme al criterio de este Tribunal Pleno, el artículo 116, fracción I, de la Constitución Federal debe entenderse en el sentido de que, además de contener una regla que prohíbe la reelección de los gobernadores, reconoce un principio más amplio que implica una prohibición fundamental: la prórroga o extensión del mandato más allá para el cual se ha sido electo democráticamente, independientemente de la forma y modo que se utilice para ello.

Como en el presente caso la norma impugnada amplió el mandato más allá de los dos años por los que fue electo democráticamente el gobernador del Estado de Baja California en el proceso electoral 2018-2019, puede concluirse que esa medida vulnera materialmente el principio de no reelección, al desconocer la prohibición fundamental referida.

No se soslaya que la reforma se emitió y publicó en una fecha anterior a que iniciara el periodo de gobierno que modificó, y que el titular de la gubernatura en ese periodo no participó en el proceso legislativo correspondiente, porque aún no asumía el cargo; sin embargo, tales circunstancias no modifican el vicio sustancial advertido, en el sentido de que con posterioridad a la decisión del electorado expresada en las urnas, se alteró la duración del cargo materia de esa elección.

En efecto, el criterio relevante sobre los límites a la autonomía de los Estados en cuanto al ajuste a los periodos de los cargos de elección popular, no solamente impide que el representante en funciones altere su propio mandato, sino que prohíbe cualquier alteración al encargo para el que fue electo democráticamente.

Permitir que sea extendido o prorrogado el mandato de los cargos de elección popular, una vez expresada la voluntad general en las urnas, con la sola justificación de que los representantes beneficiados aun no toman posesión del cargo, implica desconocer el principio fundamental antes referido y, por ende, aunque formalmente lo permita la literalidad de los criterios reseñados, entraña también, como en el caso sucedió, un fraude a la ley en sede constitucional.



Consecuentemente, son fundados los conceptos de invalidez en los que los accionantes plantean la vulneración del principio de no reelección establecido en el artículo 116, fracción I, de la Constitución Federal.

B.4 Retroactividad

A juicio de este Tribunal Pleno también son fundados los argumentos de los demandantes en los cuales sostienen que el decreto impugnado transgrede el principio de irretroactividad de la ley.

En la acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas, este Tribunal Pleno interpretó el artículo 14 constitucional, conforme a las teorías de los derechos adquiridos y de los componentes de la norma.

En relación con esta última teoría, consideró actualizado el tercer supuesto referido en la jurisprudencia P./J. 123/2001,¹⁵³ consistente en que la realización

¹⁵³ La tesis dice "RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA. Conforme a la citada teoría, para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo. Esto acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Al respecto cabe señalar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis: 1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida. 2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. 3. También puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea



de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior producidas durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso, la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.

Lo anterior, porque si los diputados e integrantes de los Ayuntamientos fueron electos en comicios convocados para que accedieran al poder únicamente por tres años en el ejercicio de sus cargos, con la posibilidad de que, al concluir ese periodo, los electores y los partidos políticos tuvieran oportunidad de renovarlos, era necesario concluir que las nuevas disposiciones no podían obrar sobre el pasado, lesionando los derechos de ciudadanos e institutos políticos para participar en una contienda electoral tendiente a buscar la alternancia en el poder, una vez terminado el plazo que se les otorgó a los legisladores y municipales en ese entonces en funciones.

Al respecto, fue considerado que la obligación de convocar a la siguiente elección era una consecuencia inmediata de la conclusión del periodo anterior, la cual no podía verse afectada por nuevas disposiciones que posterguen la sucesión de quienes integran el Congreso Local y los Ayuntamientos del Estado

por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley. 4. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan." (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, octubre de 2001, tesis P./J. 123/2001, página 16, «con número de registro digital: 188508»)



de Chiapas. Ello equivale a dejar sin efectos el calendario electoral instituido en la legislación previa, el cual suponía una línea de continuidad que no podía verse suspendida, so pena de incurrir en el vicio de retroactividad prohibido por el primer párrafo del artículo 14 constitucional.

De esta manera, este Pleno determinó que si uno de los efectos derivados de la concreción de las disposiciones contenidas en el texto anterior de los artículos 16, párrafo primero y 61, párrafo primero, de la Constitución de Chiapas, fue que los legisladores locales y los integrantes de los Ayuntamientos en funciones abandonaran sus cargos al fenecer su periodo, y otro efecto fue que durante el año dos mil siete tuvieran lugar las elecciones para renovarlos; de forma tal que a los tres años de que tomaron posesión entregaran el poder a quienes hubieran accedido a él legítimamente a través de elecciones auténticas, periódicas y mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, sujetas a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, el traslado de esos sufragios a una fecha posterior a la conclusión del periodo para el que fueron popularmente designados fracturaba el derecho adquirido de los ciudadanos para emitir su voto en el momento oportuno que permitiera el reemplazo de los referidos gobernantes y derecho de los partidos políticos para postular antes de que concluyera el trienio a quienes debían llevar a cabo dicha sustitución.

En ese sentido, la conclusión fue que los artículos impugnados violaron lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que proscribe, en lo general, la aplicación y existencia de leyes retroactivas.

Precisado lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el problema de constitucionalidad referido también se presenta en la disposición normativa impugnada, debido a que el gobernador de Baja California ya había sido electo en comicios convocados para que accediera al poder únicamente por dos años en el ejercicio de su cargo, con lo cual surgió la posibilidad de que al concluir ese periodo los ciudadanos y los partidos políticos tuvieran oportunidad de renovarlo.

Por consiguiente, ninguna disposición posterior podía obrar sobre el pasado y lesionar los derechos de ciudadanos y partidos políticos para participar en



una contienda electoral tendiente a buscar la alternancia en el poder, respecto de una gubernatura cuyo titular ya había sido elegido para un periodo fijo.

En ese sentido, el artículo transitorio impugnado vulnera el principio de irretroactividad de la ley, previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal.

En suma, este Tribunal Pleno concluye que los conceptos de invalidez son fundados, dado que la ampliación del mandato del gobernador, contenida en el artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, vulnera los principios de organización política y los derechos fundamentales antes referidos.

C. Argumentos de las autoridades demandadas, planteados en los informes rendidos en las acciones de inconstitucionalidad.

No son obstáculo a la conclusión anterior los argumentos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California, formulados al presentar sus informes en esta acción de inconstitucionalidad, por las razones que a continuación se exponen:

Es cierto, como lo aducen los Poderes Ejecutivo y Legislativo demandados, que este Tribunal Pleno, en la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada,¹⁵⁴ reconoció la validez de la reforma a una disposición transitoria que prorrogó la duración del nombramiento de los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹⁵⁴ Resuelta el veintisiete de junio de dos mil diecisiete por mayoría de seis votos de los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, reconocer la validez del "Decreto por el que se reforma el artículo cuarto de las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado el 1o. de julio de 2008", publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de noviembre de dos mil dieciséis. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron por la invalidez del referido decreto. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto particular.



En esa resolución fue sostenido que mientras no entraran en funciones los Magistrados recién designados, no había inconveniente constitucional alguno para fortalecer la inamovilidad de quienes fueron destinatarios de la reforma si se toma en cuenta, por un lado, que se trataba de un aumento en el periodo de desempeño que no producía perjuicio alguno a los afectados, sino que más bien les favorecía; y, por otro lado, que hasta el momento en que tomaran posesión de sus puestos, el principio de certeza en materia electoral cancelaría toda posibilidad de que las leyes ordinarias extendieran los plazos de duración de tales servidores públicos, pero no antes de que ocurriera esa asunción de funciones, pues esa limitante opera respecto de los que están en la víspera de concluir su encomienda, pero no en contra de quienes están por sustituirlos.

Sin embargo, esas consideraciones no pueden regir en este asunto, porque los Magistrados electorales no ocupan cargos de elección popular, mientras que el mandato del gobernador de un Estado y, en especial su duración, es un elemento fundamental que incide en la decisión del electorado y, por ende, queda determinado democráticamente en el proceso electoral.

Por esa misma razón, tampoco son aplicables las consideraciones emitidas por este Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 26/2006,¹⁵⁵ en la que fue impugnada la forma de designación de los comisionados de la entonces Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Resulta también infundado el argumento planteado por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California en el que refieren que no es posible afectar el periodo de gobierno actual, debido a que ya se llevó a cabo la toma de protesta correspondiente y ello implicaría darle efectos retroactivos.

En efecto, el inicio de funciones del gobernador el uno de noviembre de dos mil diecinueve no implica que se hayan consumado todos los efectos de la

¹⁵⁵ Resuelta en sesión de siete de junio de dos mil siete, por mayoría de cinco votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Ortiz Mayagoitia, en contra los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel y Silva Meza, en relación con el artículo 9-D de la Ley Federal de Telecomunicaciones (duración del cargo de los comisionados por periodos de ocho años renovables, por un solo periodo, y sólo podrán ser removidos por causa grave debidamente justificada).



disposición impugnada, porque su aplicabilidad es de tracto sucesivo; de manera que a partir del momento en que esta sentencia surta efectos deberá considerarse hacia el futuro que el periodo del encargo conferido al gobernador actual venza el treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno, sin que ello implique dar efectos retroactivos a esta declaratoria de invalidez.

Por esa misma razón, los términos en que se haya rendido la protesta del gobernador o el contenido del Bando Solemne, relativo a su elección, no tienen el alcance de generar una situación definitiva inmodificable, pues sólo son actos de aplicación de la disposición impugnada, sin que ello genere un impedimento jurídico insalvable dado que tienen como sustento un precepto que ha sido declarado inconstitucional por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A mayor abundamiento, lo expresado al tomar protesta o en el contenido del Bando Solemne no tiene el alcance de modificar el mandato otorgado por la voluntad general, en términos de las leyes vigentes durante el proceso electoral.

Por una parte, el Bando Solemne es un documento que emite el Congreso de la Unión o las Legislaturas de los Estados, por atribución y mandato constitucional, cuyo fin es enterar formalmente a la ciudadanía de la validez de las elecciones y, en el caso, la declaratoria de gobernador electo.

Por otra, la protesta se traduce en un acto solemne previo a la toma de posesión de un cargo público cuya declaración pública de carácter cívico y formal obliga al funcionario público que la rinde a sujetarse a la Constitución y a las leyes que de ella emanan y, de manera general, lo sujeta a las responsabilidades inherentes en caso de violentar esos ordenamientos.

Con relación a este acto, debe considerarse que en el artículo 128¹⁵⁶ de la Constitución General, fue establecido que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

¹⁵⁶ "Artículo 128. Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen."



En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California fue reproducida la disposición anterior en su artículo 108,¹⁵⁷ bajo el señalamiento de que nadie puede entrar en el desempeño de algún cargo o empleo en esa entidad federativa sin prestar previamente la protesta de ley, la cual determinará la fórmula de la protesta y la autoridad ante quien deba hacerse.

Por lo que hace al cargo de gobernador, en el artículo 109¹⁵⁸ de la Constitución Local fue dispuesto que la protesta de ley se efectuará ante el Congreso del Estado, durante una sesión solemne, con la formalidad de la lectura del texto siguiente:

"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado de Baja California y las Leyes que de ambas emanen, desempeñando leal y patrióticamente el cargo de gobernador que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión y del Estado; y si así no lo hiciere que el pueblo me lo demanden (sic)."

La acción de rendir protesta tiene su origen etimológico en el latín *protestari*, *pro testari*, que significa declarar ante testigos, ante todos. Se trata de un acto por medio del cual se externa una declaración unilateral de la voluntad a la que el Texto Constitucional da efectos jurídicos relevantes.

En los Estados constitucionales contemporáneos la protesta es entendida como una institución jurídica con dos dimensiones, a saber, como un estándar de legitimidad y, además, como el acto jurídico constitutivo de sujeción y tutela a los órdenes normativos constitucional y legal, a partir de las cuales se

¹⁵⁷ "Artículo 108. Nadie podrá entrar en el desempeño de ningún cargo o empleo del Estado, sin prestar previamente la protesta de ley, la cual determinará la fórmula de la protesta y la autoridad ante quien deba hacerse.

"Los funcionarios que entren a ejercer su encargo después del día señalado por esta Constitución, sólo durarán en sus funciones el tiempo que les faltare para cumplir el periodo correspondiente."

¹⁵⁸ "Artículo 109. El gobernador del Estado rendirá la protesta de ley ante el Congreso en los siguientes términos:

"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado de Baja California y las leyes que de ambas emanen, desempeñando leal y patrióticamente el cargo de gobernador que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión y del Estado; y si así no lo hiciere que el pueblo me lo demanden (sic). ..."



justifican las responsabilidades y sanciones que se derivan en caso de incumplimiento.

Las reflexiones anteriores permiten concluir que protestar un cargo público, como es el de gobernador de una entidad federativa, no constituye derecho alguno a favor de la persona que lo ocupa en relación con la duración del cargo que ya fue establecida durante el proceso electoral y constituida mediante la expresión de la voluntad del electorado; antes bien, únicamente implica la aceptación expresa del encargo, así como el reconocimiento de las responsabilidades que legalmente asume por desempeñar aquél.

En ese sentido, tanto el Bando Solemne como la protesta emitida al tomar posesión del cargo son actos que no constituyeron derecho alguno respecto de la duración del encargo, sino que más bien formalizaron y dieron difusión a una situación jurídica que ya había sido constituida durante el proceso electoral, conforme al marco legal vigente con anterioridad a su inicio.

De tal manera, dichos actos derivan de un proceso electoral que desde su inicio hasta su calificación tuvo como fundamento el artículo transitorio publicado en dos mil catorce y, como consecuencia, en atención al principio de certeza electoral ése es el fundamento que debe regir el ejercicio del cargo, por lo que cualquier otra mención o disposición contraria debe tenerse por inválida, ya que ni la toma de protesta ni el Bando Solemne pueden variar la situación jurídica firme derivada del proceso electoral, ni mucho menos servir de título de derechos adquiridos a favor del gobernador en funciones, más allá de los que le reconocen que fue electo y que ejercerá su mandato sujetándose a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la de su propio Estado, y a las leyes que de ellas emanan.

Como ya quedó establecido, la disposición transitoria posterior es inconstitucional y debe invalidarse; y, por vía de consecuencia, también se invalida la cita de la norma impugnada en el Bando Solemne y en la toma de protesta, por lo que no pueden servir de sustento para prorrogar de manera inconstitucional el cargo de gobernador.

En atención a las consideraciones expuestas, deben calificarse como fundados los conceptos de invalidez planteados por los accionantes que fueron



analizados en este considerando y, en consecuencia, determinar que el Decreto 351, emitido por el Poder Reformador de la Constitución Local del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, por el que se reformó el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de ese Estado, aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce, es inválido, porque transgrede los siguientes principios y normas constitucionales:

- El principio de certeza electoral establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso b), en relación con el diverso 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General.

- Los principios de legalidad y seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 16 y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución General.

- Los principios de elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, consagrados en el artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución General.

- Los derechos de participación política (votar y ser votado) previstos en el artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución General.

- El derecho a votar y ser votado en condiciones de libertad e igualdad, previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso a), en relación con el artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución General.

- El principio de no reelección consagrado en el artículo 116, fracción I, tercer párrafo, de la Constitución General.

- El principio de irretroactividad previsto en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución General, en el cual se prohíbe la aplicación de leyes retroactivas.

Dado lo fundado de los conceptos de invalidez en estudio, es innecesario atender a los demás argumentos encaminados a demostrar la invalidez del artículo impugnado, en términos de la jurisprudencia de este Tribunal Pleno



P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."¹⁵⁹

NOVENO.—**Efectos.** En términos de los artículos 41, fracción V¹⁶⁰ y 45, párrafo primero,¹⁶¹ en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta ejecutoria al Poder Legislativo del Estado de Baja California.

Dado el efecto al que conduce la invalidez decretada, para que no prevalezca el vacío normativo respecto a la duración del cargo del gobernador del Estado de Baja California, es necesario ordenar, como lo ha determinado este Tribunal Pleno en asuntos precedentes,¹⁶² la reviviscencia del artículo octavo

¹⁵⁹ El texto de la jurisprudencia dice "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, número de registro digital: 181398)

¹⁶⁰ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

"V. Los puntos resolutiveos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen."

¹⁶¹ "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ..."

¹⁶² Como ejemplo de esos precedentes pueden referirse, entre otros, la acción de inconstitucionalidad 40/2017 y sus acumuladas 42/2017, 43/2017, 45/2017 y 47/2017, resuelta por el Pleno de este Tribunal Constitucional en sesión celebrada el veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y el entonces presidente Aguilar Morales; acción de inconstitucionalidad 9/2011, resuelta en sesión de treinta y uno de enero de dos mil trece, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y el entonces presidente Silva Meza. El Ministro Cossío Díaz votó en contra; acción de inconstitucionalidad 26/2012, resuelta en sesión de veintiuno de mayo de dos mil trece, por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández y Pérez Dayán. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Sánchez Cordero de García Villegas y el entonces presidente Silva Meza votaron en contra; y, acción de inconstitucionalidad 74/2008, resuelto en sesión celebrada el doce de enero de dos mil diez, por unanimidad de votos.



transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante Decreto No. 112, del once de septiembre de dos mil catorce, publicado el diecisiete de octubre de dos mil catorce en el Periódico Oficial de esa entidad.¹⁶³

Lo anterior, pues como se concluyó en la parte considerativa previa, la reforma a esa disposición transitoria contravino la prohibición constitucional de realizar cambios sustanciales a las leyes aplicables al proceso electoral con la anticipación de noventa días antes de su inicio y los principios fundamentales que sustentan la democracia constitucional adoptada por el Estado Mexicano, como los de: certeza electoral; legalidad; seguridad jurídica; elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; el de no reelección; y el de irretroactividad de la ley; así como los derechos de participación política; y de votar y ser votado en condiciones de libertad e igualdad.

En consecuencia, el artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado de Baja California deberá quedar, para todo efecto legal, en los términos siguientes:

"Octavo. Para efecto de la concurrencia de la elección de gobernador del Estado con el proceso electoral federal 2021, el gobernador electo en el proce-

¹⁶³ Resulta aplicable la jurisprudencia, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL. Si el Máximo Tribunal del País declara la inconstitucionalidad de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo, las facultades que aquél tiene para determinar los efectos de su sentencia, incluyen la posibilidad de reestablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, que permite al Alto Tribunal fijar en sus sentencias 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda', lo que, en último término, tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Norma Suprema, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público." (Tesis P./J. 86/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 778, registro digital: 170878)



so electoral de 2019, iniciará funciones el primero de noviembre de 2019 y concluirá el 31 de octubre de 2021.

"La reforma al artículo 44, mediante el cual se adelanta la toma de posesión del gobernador del Estado al mes de septiembre posterior a la elección, será aplicable al que sea electo en dicho cargo en el proceso electoral de 2027. Por única ocasión el gobernador del Estado electo en el proceso electoral de 2021, iniciará funciones el primero de noviembre de 2021 y concluirá el treinta y uno de agosto del 2027."

Por lo que cualquier disposición de cualquier nivel normativo que sea contraria al precepto transitorio transcrito será inválida y no podrá ser oponible.

Finalmente, se precisa que los cambios legislativos en materia electoral que se produzcan de manera directa por lo resuelto en esta sentencia, deberán ser aplicados, conforme a la legislación vigente, en el proceso electoral local ordinario 2020-2021, que debe dar inicio en septiembre de dos mil veinte.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto No. 351, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, en términos del considerando octavo de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de dicha entidad, y conforme a lo precisado en el considerando noveno de esta determinación.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:



En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la fijación de la litis y a los antecedentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo por la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio preferente de las violaciones al proceso legislativo, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto No. 351, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con razones adicionales, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo sobre la constitucionalidad de la disposición normativa impugnada, consistente en declarar la invalidez del



Decreto No. 351, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve. Los Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de Baja California, 2) ordenar la reviviscencia del artículo transitorio octavo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante Decreto No. 112, del once de septiembre de dos mil catorce, y 3) determinar que prevalecerán los efectos del artículo transitorio octavo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, aprobado mediante Decreto No. 112, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de octubre de dos mil catorce hasta el proceso electoral que iniciará en dos mil veinte.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de septiembre de 2020.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019.

Al resolver el asunto referido en el encabezado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, de manera esencial, reconocer la validez del procedimiento legislativo del que derivó el decreto que fue objeto de estudio dentro de este medio de control constitucional, a saber, el identificado con el número 351, que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, y determinar la inconstitucionalidad de dicho instrumento normativo, como consecuencia del análisis de los planteamientos de fondo que se hicieron valer en su contra.

Ahora bien, aun cuando las conclusiones antes mencionadas fueron apoyadas de manera unánime por los integrantes de este Alto Tribunal, me parece importante y necesario formular el presente voto de concurrencia, a efecto de establecer algunas precisiones relativas al sentido de mi voto.

Así, por principio de cuentas, en lo relativo al estudio que se hace en torno al proceso legislativo que dio lugar al decreto cuestionado, si bien comparto, en lo esencial, las consideraciones que sostienen el fallo en este apartado, de las que se desprende, en lo sustancial, que no se advierte la existencia de violaciones que tengan un potencial invalidante que permitan concluir, por esta razón, la inconstitucionalidad pretendida por los accionantes.

Esto, porque, como se razona en la sentencia, existen elementos que permiten concluir que se justificó la urgencia en la tramitación de la norma; se permitió la participación y deliberación informada de todos los legisladores que emitieron su voto en torno a la propuesta que se sometió a su análisis y consideración, y ésta fue publicada en los términos aprobados por los integrantes del Congreso del Estado.

No obstante, me separo de las consideraciones que se desarrollan en el apartado relativo de la ejecutoria, en el sentido de que la consulta que, en su momento, fue convocada en relación con el decreto combatido, no tuvo el carácter de referéndum y no se desarrolló conforme a las previsiones establecidas en la normativa aplicable pues, en mi opinión, dichos pronunciamientos resultan innecesarios para el análisis de la violación planteada.

Ello, pues dichos planteamientos entrañan un pronunciamiento en torno a un supuesto que no forma parte del proceso legislativo del que deriva la norma



cuestionada y, todavía más, no constituye el objeto de análisis en este medio impugnativo.

Por tanto, como adelanté, aun cuando acompaño el sentido del fallo en el apartado de referencia, así como la mayoría de las consideraciones que sostienen la conclusión que en él se alcanza, me aparto de las indicadas en los párrafos precedentes, por las razones recién precisadas.

Ahora, por cuanto hace al análisis de las violaciones de fondo alegadas por los actores, comparto lo dicho en la ejecutoria, en relación a que el precepto analizado vulnera los principios de certeza, legalidad, seguridad jurídica, elecciones libres, auténticas y periódicas, no reelección e irretroactividad, además de los derechos de participación política, y votar y ser votado.

Ello, debido a que, en mi opinión, no existe una razón constitucionalmente sólida que me permita justificar o entender la falta de oportunidad en la modificación que entraña el dispositivo jurídico que se combate, sobre todo cuando el proceso electoral se desarrolló de acuerdo con unas reglas claramente determinadas, establecidas desde cuando menos cuatro años antes de que se iniciara, que fueron conocidas por la ciudadanía y, en el marco de las cuales, sabían los contendientes que habrían de participar.

En este sentido, al convocarse en el comienzo del proceso comicial respectivo, se estableció que el gobernador que fuere elegido ocuparía el cargo de dos años, y aun cuando se impugnó esta disposición, el plazo referido fue declarado firme en dos ocasiones por la Sala Superior del Tribunal Electoral, máxima autoridad jurisdiccional en esta materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

De esta forma, el que con posterioridad a la elección se modificara una de las condiciones esenciales de acuerdo con las que se desarrollaría el encargo elegido, impidió que éste, como resultado de los comicios respectivos, se ajustara a los principios referidos en el fallo.

Ahora, no obstante lo recién expresado, me parece relevante detenerme y destacar, brevemente, algunas cuestiones que considero importantes para sostener mi posición en el presente asunto.

Así, por principio de cuentas, resulta importante precisar que, como se sostiene en el fallo, este asunto se diferencia de la diversa acción de inconstitucionalidad 99/2016.



Esto es así, pues aquí se solicita valorar la ampliación del mandato de un gobernador de una entidad, que fue elegido mediante el voto popular, mientras que en aquel asunto se estudió la ampliación del plazo por el que fueron designados los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral que, como integrantes de ese órgano del Poder Judicial de la Federación, desde luego, no son escogidos directamente por los ciudadanos, sino mediante un procedimiento en el que intervienen los otros Poderes de la Unión.

De esta forma, mientras en este asunto analizamos la observancia de los principios que rigen las elecciones democráticas, en aquél era menester determinar si el artículo cuestionado respetaba las garantías de protección de la función jurisdiccional, de manera destacada, la independencia que es connatural a todos los juzgadores, o bien, si ésta se había visto alterada con la emisión de la norma y, por tanto, las consideraciones entonces sostenidas no resultan aplicables a este caso.

Por otro lado, señalaría que, desde luego, no desconozco la libertad configurativa de la que gozan los Congresos de las entidades para determinar, siempre dentro del margen de actuación que les brinda la Ley Fundamental, las características medulares de los modelos y mecanismos de gobierno que estimen indispensables para el correcto desarrollo de las funciones que tienen encomendadas y la consecución de los fines que, en lo individual, pudieran perseguir.

No obstante, me parece que involucrar esta figura dentro de este asunto daría lugar a un falso debate, en tanto que, por un lado, no se discute, y no creo que exista duda en torno a esto, que la ruta parlamentaria será siempre la herramienta con la que cuentan las Legislaturas Estatales para expresar y concretar la voluntad de sus representados.

Sobre este particular, debe tenerse siempre presente la línea jurisprudencial que de manera reiterada consistente y muy sólida ha construido este Alto Tribunal, en el sentido de que esta potestad no es libérrima, sino que debe respetar siempre los postulados constitucionales.

Así, en torno a este tópico, concluyo que la libertad configurativa en materia electoral jamás podrá utilizarse como un argumento para justificar la inobservancia de los principios de certeza, legalidad, seguridad jurídica, elecciones libres, auténticas y periódicas, irretroactividad y no reelección que rigen la materia.

Por último, por cuanto hace al último principio al que acabo de referirme, es decir, el de no reelección, es bien conocido el contexto histórico en el que surgió



esta previsión y que las condiciones socio-políticas que dieron origen al Texto Constitucional vigente desde 1917 generaron que se estableciera como uno de los ejes rectores fundamentales del modelo jurídico-político-democrático del país.

Así, durante muchos años, la no reelección fue entendida como una especie de cláusula pétrea, en tanto que tuvo su origen en un movimiento que, entre muchos otros elementos, desencadenó la lucha revolucionaria que tantas vidas costó al país y que, después de concluida, y sobre todo, tras un largo y complejo proceso de consolidación, delineó los contornos básicos de lo que hoy somos.

En efecto, al día de hoy, la no reelección es uno de los principios esenciales que sanciona la propia Constitución y junto con el reconocimiento del pueblo como titular de la soberanía, la determinación de la forma de Gobierno (República) y de Estado (representativa, democrática, laica y federal), la institución de elecciones libres, auténticas y periódicas, y la división de poderes se constituye como uno de los elementos de la plataforma sustancial del Estado Mexicano, cuya existencia prevé el artículo 136 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto, con independencia de que en el 2014 se haya introducido a nivel constitucional la posibilidad de que ciertos cargos de elección popular, específicamente determinados por la norma, a saber, legisladores y municipales, puedan ser reelegidos, pues la prohibición de esta figura prevalece aún, de manera absoluta, para quienes se desempeñan como titulares de los Poderes Ejecutivos en la Federación y los Estados que, por tanto, no podrán ocupar el cargo más allá del tiempo para el cual fueron elegidos mediante sufragio popular, libre y directo (en el caso del Ejecutivo Federal, además, cuando se haya ocupado el cargo de manera interina, sustituta o provisional y, en la Ciudad de México, tampoco cuando haya sido a consecuencia de una designación).

Desde esta dimensión, coincido con lo sostenido en el fallo, en torno a que el concepto de reelección va más allá de volver a ser elegido, mediante un proceso comicial, para ocupar un cargo específico, sino que incluye, además, la ampliación de un mandato, mediante una decisión dictada por un ente distinto, en este caso, un poder constituido, en franco desconocimiento a lo determinado por la ciudadanía en ejercicio de su poder soberano.

Ello, en tanto que tal decisión repercutirá y determinará, de manera artificiosa, el funcionamiento del sistema institucional y el modelo de democracia establecido en la Ley Fundamental, en lo relativo a la condición temporal para el desempeño de un cargo.



Por tanto, después de que se ha expresado la voluntad ciudadana conforme a una serie de reglas previamente establecidas y a las que se sujetaron los contendientes, incluido en primerísimo lugar quien resultó ganador de los comicios, éstas no podrían ser modificadas en beneficio de su persona o del periodo específico para el que fue elegido, sino que, en todo caso y de acuerdo con lo sostenido por este Alto Tribunal en varios precedentes, podrían quizá regular procesos posteriores.

Esto, pues prorrogar desde el propio poder político el periodo de duración de un mandato, para un cargo ya elegido en otras condiciones, implica pretender perdurarse en él e impedir que exista una contienda para desempeñarlo y, por tanto, de alguna manera, una reelección para mantenerse en su ejercicio, e ignorar por completo la voluntad del único facultado para tomar esa decisión, esto es, el pueblo elector.

Por el contrario, permitir la ampliación de un mandato en las condiciones referidas, por un lado, implica una simulación y evasión al principio de no reelección que establece la Norma Suprema de nuestro país y, por otro, da lugar a desconocer el sentido último del lema que dio origen al principio mencionado, en el sentido de que, de acuerdo con el marco constitucional del país, dentro de los procesos comiciales que se desarrollen en el país, siempre deberá prevalecer el sufragio efectivo y, en el caso de los Poderes Ejecutivos Federal y locales, no podrá haber reelección de ninguna manera.

Las razones anteriormente destacadas, aunadas a las que se desarrollan en el fallo recaído en este asunto, son las que sostienen mi voto a favor de esta ejecutoria.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de septiembre de 2020.

Este voto se publicó el viernes 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en relación con la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019.

1. En sesión de once de mayo de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, concluyendo que resultaba inconstitucional el Decreto 351, de diecisiete de octubre de dos



mil diecinueve, mediante el cual se modificó el artículo octavo transitorio del Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce y reformó la Constitución Política del Estado de Baja California.

2. Aunque voté a favor de la declaratoria de invalidez, me permito formular el presente voto concurrente para, por un lado, expresar las razones por las cuales no respaldé las consideraciones para validar el procedimiento legislativo de la norma reclamada y, por otro lado, detallar algunos argumentos adicionales que me llevaron a apoyar el sentido de la ejecutoria.

Posicionamiento en torno al procedimiento legislativo

3. No comparto las consideraciones de la ejecutoria que llevaron a reconocer la validez del procedimiento legislativo de la norma reclamada. Aunque participé de la decisión de pasar al fondo del estudio del asunto, lo hice no porque considere irrelevante los vicios de invalidez del respectivo procedimiento legislativo, sino por las razones metodológicas que ahora procedo a exponer.
4. En principio, ni en la Constitución Federal ni en la ley reglamentaria de la materia se establece la metodología aplicable para resolver una acción de inconstitucionalidad, es decir, no existe una directiva obligatoria que determine qué orden de estudio debe seguir este tribunal constitucional cuando analiza la regularidad constitucional de normas impugnadas en una acción de inconstitucionalidad. Más bien, el diseño de esta metodología ha sido objeto exclusivo de construcción jurisprudencial.
5. En la actualidad, la jurisprudencia de este Pleno establece que en este juicio de control abstracto, una vez satisfechos los presupuestos procesales, deben analizarse, en primer lugar, las violaciones al procedimiento legislativo y sólo cuando se desestimen éstas, se podrá pasar al fondo del asunto. Sin embargo, me gustaría destacar que este criterio no ha sido constante, sino que ha sido objeto de examen en cada asunto, a fin de facilitar la tarea de esta Suprema Corte para desempeñar su rol de tribunal constitucional. Lo que, en mi perspectiva, lo hace flexible y bajo esa premisa he votado a lo largo de todos mis años en esta Suprema Corte.
6. En los inicios de la Novena Época, poco después de la introducción de la acción de inconstitucionalidad con la reforma de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, el Tribunal Pleno determinó que debían analizarse primeramente las violaciones de fondo con preferencia de las procesales o formales, tal como



quedó reflejado en la tesis P./J. 59/2001, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. CUANDO SE PLANTEE EN LA DEMANDA CONCEPTOS DE FALTA DE OPORTUNIDAD EN LA EXPEDICIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA Y VIOLACIONES DE FONDO, DEBE PRIVILEGIARSE EL ANÁLISIS DE ÉSTAS."¹ También resulta ilustrativa la jurisprudencia P./J. 6/2003, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. DEBE PRIVILEGIARSE EL ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ REFERIDOS AL FONDO DEL ASUNTO Y SÓLO EN CASO DE QUE ÉSTOS RESULTARAN INFUNDADOS, SE PROCEDERÁ AL ANÁLISIS DE LAS VIOLACIONES PROCEDIMENTALES."²

7. Empero, en el dos mil siete, el referido orden metodológico se modificó cuando el Tribunal Pleno determinó que las violaciones procesales debían examinarse con preferencia sobre las aducidas de fondo; criterio que se reflejó en la jurisprudencia P./J. 32/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS."³ La razón para adoptar esa postura se justificó en las circunstancias de esa acción de inconstitucionalidad, ante las particularidades del procedimiento legislativo de ese asunto y los posibles efectos invalidantes de los vicios procesales.
8. Consecuentemente, en mi opinión, no hay una regla absoluta sobre los pasos a seguir para analizar una norma impugnada en el presente medio de control constitucional. Aunque podría alegarse una prevalencia de los vicios procesales, no tiene que ser necesariamente así, sino depende de las características de cada caso concreto y los defectos que pudiera o no tener la norma cuestionada en cuanto a su contenido o, incluso, en cuanto a las propias competencias para emitirla (aspecto que no forma parte del estudio procesal, sino del material).
9. Por ello, para mí, superados los presupuestos procesales, el orden de análisis de esta Suprema Corte es una metodología flexible que, si bien en la mayoría

¹ Visible en la página 637 del Tomo XIII, abril de 2001, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, «con número de registro digital: 190049».

² Visible en la página 915 del Tomo XVII, marzo de 2003, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, «con número de registro digital: 184722».

³ Visible en la página 776 del Tomo XXVI, diciembre de 2007, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, «con número de registro digital: 170881»



de los casos me ha llevado a priorizar el examen del procedimiento legislativo, en éste considero que, al estar inmersos los principios democráticos que cimientan nuestro régimen constitucional, resultaba prioritario el análisis de fondo.

10. Además, el carácter dinámico de esta metodología de estudio, lejos de repudiarse como un problema que podría llevar a inconsistencia, debe considerarse como una de las herramientas útiles que tienen los tribunales constitucionales en las democracias modernas (especialmente, en los medios de control abstracto de la constitucionalidad) para desempeñar de mejor manera su función de máximo intérprete de la Constitución. La flexibilidad metodológica permite a los tribunales diseñar aproximaciones a los problemas constitucionales para avanzar en la progresiva justiciabilidad de la Constitución, mediante la construcción de una nueva doctrina interpretativa.
11. Debe recordarse que en los medios de control abstracto, los tribunales constitucionales tienen la responsabilidad única de establecer la regularidad constitucional de las leyes desde la perspectiva de cualquier contenido constitucional; ello, con la finalidad de producir doctrina interpretativa que sirva de guía para el desenvolvimiento del ordenamiento jurídico y éste es el objetivo rector que debe guiar la construcción de las metodologías de estudio constitucional, el cual se frustraría si los tribunales se auto-sujetaran a órdenes de estudio formales.
12. Por tanto, considero imprescindible aclarar que mi voto a favor del apartado de procedimiento legislativo **no puede repudiarse como un respaldo de sus consideraciones ni su conclusión**. Voté así, pues no resultaba posible que invalidara el procedimiento legislativo si mi postura en este asunto partía del *necesario* estudio primigenio del contenido de la norma impugnada.
13. Bajo esa lógica, me alejaría de todas las consideraciones y sentido del proyecto, pues en atención a los diferentes precedentes que he votado en esta Suprema Corte, más bien estarían presentes vicios en el procedimiento legislativo que afectan de manera invalidante los principios de legalidad y democracia deliberativa.
14. Tal como lo he sostenido en otros precedentes, cuando esta Suprema Corte resuelve una acción de inconstitucionalidad en materia electoral, su papel es la de ser guardián de nuestro modelo de democracia constitucional, el cual es deliberativo y representativo. A saber, nuestro papel no se limita a verificar la aplicación de la regla de mayoría. En una democracia deliberativa se valora la reflexión y la deliberación y, por ende, esta concepción sobrepone el valor de las reglas que garantizan esas condiciones de deliberación.



15. Adicionalmente, si el artículo 116, fracción IV, de la Constitución establece que la función electoral de los Estados se debe regir por los principios de certeza y legalidad, es justamente porque nuestro modelo de democracia reconoce que las mayorías sólo son legítimas si se forman siguiendo las reglas que hacen posible la institucionalización de la deliberación de la reflexión pública. El valor de las reglas se asocia con el ideal de que una república debe ser "*un gobierno de las leyes y no de los hombres*", el cual se frustraría si las mayorías ocasionales pudieran decidir cumplirlas o no a su antojo.
16. Por ello, cuando resolvemos una acción de inconstitucionalidad en materia electoral, debemos traer a colación estas consideraciones tanto al abordar el fondo del asunto como al analizar el procedimiento legislativo. En ambos supuestos, los principios constitucionales son los mismos y esta Suprema Corte debe asumir igualmente su rol de guardián en cualquiera de ellas.
17. Ahora bien, en el presente caso se sometió a nuestra revisión un precepto que fue el producto de un procedimiento legislativo que se sustanció en un solo día en la sede legislativa, dado que fue calificado como "urgente". Con la peculiaridad que su promulgación se realizó tres meses después y que la motivación para la dispensa de los trámites legislativos consistió en que era conveniente ampliar el periodo de Gobierno del Ejecutivo Local para reducir costos, pero nada se dijo realmente sobre el porqué adoptar esa decisión debía tomarse con carácter de urgente.
18. Así, la primera y principal pregunta que nos debimos plantear para resolver el caso es si un procedimiento legislativo desarrollado con el propósito de liberarse de todos los requisitos que garantizan una deliberación parlamentaria, como son el turno de la iniciativa a comisiones, la elaboración de un dictamen, la entrega oportuna del dictamen a los diputados, y el desarrollo de una discusión en el Pleno conforme a las reglas de votación previstas, puede ser validado por este tribunal constitucional desde los valores democráticos con indiferencia de las razones ofrecidas por la Legislatura.
19. La segunda pregunta es si debíamos atribuir o no un significado jurídico al hecho de que, una vez aprobada la iniciativa en condiciones de urgencia, ese procedimiento legislativo se haya suspendido en su última etapa de promulgación más de tres meses. Situación que no sólo es imputable al Ejecutivo Local, sino también al propio Congreso, ya que en el expediente se constata que después de un mes de aprobada la reforma, la Legislatura decidió realizar una consulta ciudadana sin ajustarse a la legislación de participación ciudadana, la cual se realizó dos meses después de que había dispensado el trámite legislativo.



20. Este hecho no sólo pone en duda la motivación de "urgencia" para la dispensa, sino que nos plantea un cuestionamiento constitucional adicional de fondo: ¿este Pleno puede compartir la posición del Congreso Local de que basta aducir "urgencia" para que los representantes populares renuncien al trámite legislativo con la idea de improvisar una forma de democracia directa?
21. Mis respuestas a las referidas preguntas serían negativas. Esta Corte ha construido una doctrina jurisprudencial aplicable para evaluar violaciones al procedimiento legislativo, que se ha hecho gravitar alrededor de un parámetro de control constitucional preocupado por la calidad de las condiciones de deliberación democrática. A mi parecer, aunque se trate de la verificación del cumplimiento de las reglas procesales, hemos dicho que el escrutinio debe hacerse desde los valores sustantivos de la democracia representativa y deliberativa. Criterio que se refleja, entre otras, en la tesis de jurisprudencia P./J. 49/2008, de rubro: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO."⁴
22. Consecuentemente, conforme a nuestra doctrina actual, lo que debemos verificar en un procedimiento legislativo no sólo son las condiciones de formación de una mayoría legislativa. El actual criterio es que la regla de mayoría sólo adquiere valor constitucional si se respetan las condiciones de deliberación, garantizadas mediante el cumplimiento de las reglas que disciplinan las distintas etapas del procedimiento. Estas reglas tienen valor constitucional, porque protegen los derechos de participación de las minorías y porque aseguran que quienes integran las mayorías legislativas tengan garantías de reflexión para tomar posición.
23. Es cierto que, en algunos precedentes, hemos reconocido que el legislador tiene la opción de dispensar el trámite de esos requisitos si califica el asunto de urgente y obvia resolución. Si lo hace, las reglas procesales se dispensan y se puede formar una decisión sin cumplirse con los requisitos que garantizan una voz reiterada a las minorías, así como las condiciones de reflexión para las mayorías. Sin embargo, la decisión legislativa de dispensa del trámite legislativo determina la aplicabilidad o inaplicabilidad de los principios de la democracia deliberativa y esta Corte debe ser muy cuidadosa en determinar las condiciones de su justiciabilidad.

⁴ Visible en la página 709 del Tomo XXVII, junio de 2008, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, «con número de registro digital: 169493».



24. Si este requisito sólo fuera formal y bastara invocar cualquier razón para que el órgano legislativo se libre de las exigencias de la deliberación parlamentaria; entonces, el Poder Legislativo dispondría libremente de las reglas y, con ello, tendría el poder de determinar las condiciones de su sujeción al control constitucional. En otras palabras, sería enteramente disponible para el legislador cumplir con las exigencias de una deliberación parlamentaria, ya que si no las encuentra convenientes, puede aducir "urgencia", sabiendo que no debe realizar un genuino trabajo de justificación de su decisión.
25. A mi juicio, desde que esta Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 37/2009 y sus acumuladas, así como la diversa acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus respectivas acumuladas, se ha consolidado el criterio de que el análisis de la motivación de la dispensa legislativa debe ser cualitativo y que exige constatar que el legislador haya ofrecido razones objetivas para su dispensa. En dichos precedentes fuimos muy enfáticos que un vicio de motivación en la dispensa del trámite legislativo no puede subsanarse a través de su convalidación por la unanimidad o mayoría legislativa. El legislador no puede liberarse arbitrariamente de los requisitos que aseguran una deliberación parlamentaria, toda vez que su decisión será controlada por esta Corte, a través de una exigencia de motivación, que nos obliga a constatar su razonabilidad.
26. Visto lo anterior al caso concreto, en la sentencia aprobada se puede observar que hay una sugerencia implícita de inaplicar o flexibilizar estos precedentes. Se nos sugiere el criterio de que cuando se trate de una iniciativa con pocos artículos y no existan minorías manifestando su disidencia, el legislador puede ofrecer cualquier razón para la dispensa del trámite legislativo sin importar su razonabilidad o si concurre una relación suficiente con la dispensa.
27. No me convencerían estas razones. Si nuestro parámetro de control constitucional es cualitativo (por sustentarse en los valores de la democracia deliberativa y representativa), ese parámetro debe aplicarse por igual a todos los procedimientos legislativos y, por tanto, no debemos permitir una excepción con base en consideraciones cuantitativas, como es la extensión del articulado propuesto en una iniciativa. La trascendencia de una reforma legislativa no se determina por la extensión de su artículo. La enmienda de tan sólo un artículo puede representar modificaciones de gran trascendencia al ordenamiento jurídico (a veces, mucho más que la de modificar una serie de normas) y esta Corte no puede permitir al legislador degradar la fuerza de los principios constitucionales aduciendo que se trata de una reforma sencilla.



28. En consecuencia, si mi voto se hubiera visto condicionado a una prevalencia del estudio del procedimiento legislativo (lo cual no fue así), me opondría a la excepción que se sugiere en la sentencia y, en dado caso, respaldaría una posición consistente en que el procedimiento legislativo de la norma reclamada fue irregular, dado que el legislador no ofreció una motivación para sustentar la dispensa del trámite legislativo. Esta falta de motivación se refuerza por el hecho de que el Congreso no impulsó el procedimiento legislativo de manera congruente con esa facultad de dispensa, ya que, incluso, dispuso de una consulta ciudadana a la cual reservó un calendario desproporcional respecto de aquel que se garantizó al procedimiento legislativo. Estos elementos me llevarían a concluir que en el presente caso se habrían transgredido los atributos de la democracia deliberativa y representativa.

Posicionamiento en torno al estudio de fondo

29. Superado lo anterior, me pronuncio sobre el apartado de estudio de fondo. La sentencia declara la **inconstitucionalidad** de la reforma a la Constitución Local por varias razones: se incumplió la prohibición establecida en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, generándose una afectación a los principios de certeza y legalidad electoral; la modificación fue retroactiva; transgredió el alcance del derecho a votar y ser votado, e incidió en el principio de no reelección.

30. Comparto plenamente todos estos argumentos. En principio, tal como se afirma en la ejecutoria, la norma impugnada resulta inválida, toda vez que no es constitucionalmente aceptable variar elementos fundamentales del régimen de elección en vigencia, aun cuando la norma aplicada hubiera sido publicada formalmente ya finalizando el respectivo proceso electoral.

31. La certeza electoral y la legalidad son los principios básicos de las elecciones y, por ende, de un régimen democrático; por tanto, la lectura que se haga de la prohibición establecida en la fracción II del artículo 105 constitucional no puede pasar por un mero tamiz de temporalidad. En ese sentido, a mi juicio, la Constitución Federal **no puede ser interpretada como si se tratara de un texto sin contexto y valores fundamentales**. La Constitución es un conjunto vivo de normas que deben interpretarse de manera que los valores que de ella surgen tengan vigencia en los momentos actuales, ajustando esos valores a nuevas realidades. Esas reglas, principios y valores deben ser salvaguardados de manera sustantiva y no meramente formal.

32. Nuestra obligación como tribunal constitucional es salvaguardar los elementos que cimientan y apuntalan nuestro régimen constitucional democrático, con



algunas de las características que le son inherentes: garantizar elecciones libres y ciertas, darnos las leyes que nos garantiza una convivencia pacífica que acoja nuestras diferencias y nos permitan conducir el disenso razonablemente. Por eso, no podemos enfocarnos únicamente en formalismos procedimentales. Esa finalidad aparece expresamente en el artículo 17 de la Constitución Federal.

33. Así las cosas, en primer lugar, me gustaría resaltar el mérito que tiene esta sentencia frente al resto de nuestra jurisprudencia. Si bien creo que los precedentes de esta Suprema Corte siempre han entendido que la regla prohibitiva prevista en el artículo 105 constitucional tiende a garantizar que las elecciones se lleven a cabo a través de un marco normativo delimitado de manera previa y sin cambios fundamentales, ninguna de nuestras resoluciones anteriores había expresado con tal claridad la relación entre este objetivo constitucional y los principios de certeza electoral y legalidad jurídica.
34. En segundo lugar, una de las razones que me llevaron a apoyar la inconstitucionalidad de la norma reclamada es que los argumentos utilizados para ello se basan en premisas que he sustentado con anterioridad en el Tribunal Pleno. En el dos mil diecisiete, esta Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada, en la que se analizó un precepto que establecía el periodo de nombramiento de los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral.
35. En su momento, presenté un proyecto que sostenía la inconstitucionalidad. Aunque reconozco que las normas hoy reclamadas tienen contenidos diferentes de aquellos cuestionados en las acciones mencionadas y que en ese precedente se analizó si se afectaba o no la independencia judicial de un órgano que no es elegido democráticamente, considero que ambos casos comparten una característica esencial: no perturbar las normas que sirvieron como fundamento para la conformación de un órgano perteneciente al sistema democrático.
36. Desde mi punto de vista, la delimitación temporal del encargo de un Poder Ejecutivo Estatal no es una mera prerrogativa de su titular ni un elemento del sistema electoral que puede ser modificado a placer por el legislador estatal; ya que, incluso, la delimitación de los periodos de los distintos cargos de elección popular tiene, además, una específica y potente carga histórica. Por el contrario, considero que la **delimitación del encargo** del gobernador de un Estado es una **garantía del modelo electoral y democrático** que, por un lado, sienta las bases para que la ciudadanía ejerza su derecho al voto, pero, por otro, también otorga certeza a la propia ciudadanía y al resto de los poderes constituidos sobre el tiempo que durará el encargo de esa autoridad.



37. Consecuentemente, atendiendo a los valores democráticos de rendición de cuentas, competencia y participación política, permitir entonces que pueda ser reformada una norma que regulaba las expectativas de la ciudadanía y que se había materializado por haberse aplicado en el proceso electoral, bajo la excusa de que la modificación se emitió una vez terminado el proceso electoral, traiciona el espíritu de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal. Implicaría que la temporalidad preestablecida en el encargo de gobernador sea una simple aspiración más que una *exigencia* democrática. Implicaría que la reforma a este tipo de normas podría darse en cualquier momento y casi sin límites claros: sin importar el proceso electoral en el que fue aplicada y el daño hecho a la democracia.
38. En ese tenor, concuerdo plenamente en que, para que existan elecciones libres, auténticas y periódicas mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, debe concurrir –cuando menos– certeza electoral, legalidad y seguridad jurídica. Lo que conlleva que si una norma desatiende los principios que protegen la inmutabilidad de los resultados electorales, reconocer su regularidad constitucional lesionaría las propias bases del sistema democrático.
39. Por ello, insisto, la norma cuestionada era claramente inconstitucional, porque –a mi juicio– los cambios incorporados atacan el corazón de ese sistema democrático. Sin que sea obstáculo para esa conclusión la temporalidad de emisión de la norma ni si ésta fue emitida por el Poder Reformador del Estado en un supuesto uso de su libertad configurativa.
40. A saber, los principios de elección libres y auténticos, reconocidos en los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, entrañan tanto la configuración de las normas que rigen el sistema democrático como su cumplimiento. Estas reglas fundamentales incluyen ciertas *garantías* democráticas, como la temporalidad en el ejercicio del encargo de un funcionario público que ya fue elegido a través del voto.
41. Así, la Constitución no necesita explicitar lo obvio. El modelo democrático implementado en la Constitución Federal presupone que todas las normas de las entidades federativas que pretenden regular su régimen electoral y las condiciones de ejercicio de las autoridades elegidas mediante ese mecanismo, siempre –y enfatizo– siempre deben entender una de las premisas de la democracia: la previa determinación de las reglas del juego democrático y el respeto a esas reglas y a los resultados electorales.
42. La democracia no es sólo una forma de gobierno que se agota con elegir gobernantes por mayoría de votos. La democracia es un conjunto de principios



que salvaguardan la configuración del régimen democrático, el proceso de elección, el resultado, así como el ejercicio de la función y su relación con el resto de elementos que integran el Estado constitucional. Por ende, el problema de la norma cuestionada es que ignora estas finalidades constitucionales e implementa un nuevo régimen, a pesar de que las consecuencias del artículo octavo transitorio ya se habían materializado antes de su modificación; incluso, porque ya se había llevado a cabo la jornada electoral.

43. Consiguientemente, no tengo duda alguna que la reforma es retroactiva y que, con ello, se afecta el derecho a votar y ser votado y el principio de no reelección, al prolongarse materialmente el mandato sin mediar ningún tipo de elección. Lo anterior, con independencia de que la reforma impugnada se haya aprobado y publicado antes de que el gobernador electo entrara en funciones. La materialización del contenido normativo del artículo transitorio no dependía de ese factor.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de septiembre de 2020.

Este voto se publicó el viernes 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual de once de mayo de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez del Decreto No. 351, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, por el que se reformó el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de ese Estado, aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce, en los términos precisados en el considerando noveno de esta ejecutoria.

Ahora, si bien comparto el sentido de la resolución, me separo de algunas consideraciones, haciendo las precisiones siguientes:

En cuanto a la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad planteada por parte de las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada, en cuanto a que existe cesación de efectos o acto consumado en la aplicación del artículo octavo transitorio del Decreto 112, en su contenido anterior a la



reforma impugnada; debido a que la toma de posesión del cargo de gobernador del Estado, llevada a cabo el uno de noviembre de dos mil diecinueve, provocó la consumación de modo irreparable de sus efectos. Con ese acto se cumplió con el objeto transitorio de dicha norma y abrió el ejercicio del encargo de uno de los poderes públicos del Estado de Baja California.

La cual se consideró que no se actualiza y, por ende, debía analizarse el fondo del asunto.

Al respecto, señalo que estoy de acuerdo con la desestimación de la causa de improcedencia aducida; pues, en efecto, considero que no se han consumado los efectos de la norma, en atención a que sus efectos son de tracto sucesivo, pues el gobernador fue electo para un periodo determinado y la norma modifica ese periodo; de manera que el que haya tomado posesión en modo alguno consuma los supuestos de la norma,

Sin embargo, me separo de los párrafos en los que se sostiene lo siguiente:

"Por otro lado, en el artículo 19 de la ley reglamentaria **no se contiene expresamente la causa de improcedencia consistente en que se hayan consumado de manera irreparable los efectos de la norma general.** Como ya se expuso, se establece el supuesto de cesación de efectos de la norma, el cual debe ser analizado en términos de la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia, lo cual, se insiste, no ocurre en el presente caso.

"Fuera de esos términos, no se advierte algún otro motivo de improcedencia en el que no habiendo cesado los efectos de la norma, derive una eventual irreparabilidad de los vicios de constitucionalidad, tomando en cuenta sus actos concretos de aplicación. Tales consideraciones, además, serían incompatibles con el análisis abstracto propio de las acciones de inconstitucionalidad."

Ello, pues considero que, además de que ser innecesarios, lo más importante es que no advierte el proyecto que el planteamiento se sigue refiriendo a que se consumaron los efectos de la norma y, por ende, no habría efecto alguno con la invalidez de la norma, lo cual sí puede ser causa de improcedencia, pero, en el caso, no se actualiza.

Lo anterior, conforme a la tesis de jurisprudencia P./J. 8/2008, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL



SE EMITIÓ, DEBE SOBRESERSE AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

Por otra parte, en el estudio de fondo, como lo expresé en el Tribunal Pleno, comparto la declaratoria de invalidez del artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, aprobado mediante Decreto Número 112, de fecha once de septiembre de dos mil catorce, modificado en el diverso Decreto 351, publicado el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve; sin embargo, no comparto todas sus razones.

En efecto, existe violación a los principios de certeza electoral y legalidad relacionados con el postulado contenido en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, pues basta la lectura de la sucesión de eventos en el Estado de Baja California, para llegar a la conclusión de que la reforma al artículo impugnado es inconstitucional; de tales eventos destaco que, desde el diecisiete de octubre de dos mil catorce, el artículo octavo transitorio de la Constitución de Baja California estableció que para la elección de gobernador que se llevaría a cabo en dos mil diecinueve, sería únicamente el periodo por dos años. Desde esa fecha, si era la voluntad del Constituyente Permanente Local, podía modificar esa estipulación; pero no fue así, por lo que cuando inició el proceso electoral el 9 de septiembre de 2018 esa disposición estaba vigente y, de la misma forma, cuando se llevó a cabo la jornada electoral el dos de junio de dos mil diecinueve, esa disposición constitucional estaba vigente.

No obstante ello, con posterioridad a esa elección y en abierta violación a lo estipulado en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional, en cuanto establece la veda electoral; el ocho de julio de dos mil diecinueve, el Congreso del Estado aprobó la modificación al citado artículo octavo transitorio y la publicación en el Periódico Oficial hasta el diecisiete de octubre de ese año, para establecer que la duración del encargo de gobernador no sería ya de dos años, sino de cinco; sobre esa base, no puede sostenerse constitucionalmente una modificación en esos términos.

En esa medida, existe una violación a los principios de certeza y legalidad en materia electoral, lo que también conduce a una vulneración a la seguridad jurídica en esta materia. Pues si está vedado modificar el régimen de las leyes que regulan los procesos electorales noventa días previos al inicio de ese proceso electoral, por mayoría de razón, no es posible modificarlo una vez



que se ha llevado a cabo la elección, respecto de un precepto que se va aplicar retroactivamente a esa elección ya consumada.

Por otro lado, también coincido con la violación a las bases constitucionales de la organización política de los Estados, pues –como lo precisa la sentencia–, en las acciones de inconstitucionalidad 3/2002; 8/2002; 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006; 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006; y 13/2015, este Tribunal Pleno se pronunció respecto de los alcances del artículo 116 constitucional, en cuanto a los ajustes a la duración de los cargos de elección popular, incluidas legislaciones que buscaron cumplir la reforma constitucional de dos mil catorce.

En ese sentido, de manera relevante, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006, en las que invalidó la modificación a la Constitución del Estado de Michoacán que amplió en un año los periodos de duración del Congreso Local y de los Ayuntamientos, fue establecido que la principal expresión de la estructura jurídica y del régimen político prevista en la Constitución General es la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y de los Ayuntamientos mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio; renovación que tiene como única finalidad la designación de los representantes de la voluntad popular por la ciudadanía.

Lo anterior, sobre la base de que la democracia garantizada fundamentalmente en el artículo 41 de la Constitución General, es, además de una estructura jurídica y un régimen político, un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, cuya principal expresión lo constituye la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y los Ayuntamientos, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio.

Por lo que, para poder ejercer realmente el sufragio, **el elector debe tener oportunidad de conocer para qué cargos y periodos elegirá a la persona que decida**; debe tener la oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección, pues sólo quien tiene la opción de elegir entre varias alternativas –dos por lo menos– puede ejercer verdaderamente el sufragio; y debe tener libertad para decidirse por cualquiera de ellas, pues, de lo contrario, no tendría opción.

En esa medida, la oportunidad y libertad de elegir deben estar amparadas por la ley, pues sólo cuando estas condiciones se cumplen, puede hablarse de



verdaderas elecciones. Al mismo tiempo, deben efectuarse de acuerdo con ciertos principios mínimos, pues lo cierto es que la garantía de esos principios constituye el presupuesto esencial para que se reconozcan las decisiones y contenidos políticos a través de las elecciones, que son vinculantes para el electorado, por parte de los propios electores.

Asimismo, se sostuvo que en la Constitución General fueron definidos ciertos principios en esta materia, los cuales, desde luego, reflejan la intención del Constituyente de 1917 de dar las bases necesarias para el establecimiento de una sociedad democrática y republicana.

En ese sentido, en el artículo 35, fracción I, constitucional fue previsto el derecho de todo ciudadano a votar en las elecciones populares, mientras que en el artículo 39 constitucional está definido que la soberanía nacional reside en el pueblo, que todo poder público dimana de él y es instituido para su beneficio, además de que tiene en todo tiempo el derecho inalienable de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En los artículos 40 y 41 constitucionales, fue señalado que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos, pero unidos según los principios de dicha Norma Fundamental; que el pueblo ejerce su soberanía por conducto de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores; que las Constituciones de los Estados en ningún caso pueden contravenir el Pacto Federal y, por último, que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de los Ayuntamientos se deberá realizar mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las bases señaladas en el propio artículo 40.

De lo que se sigue que la principal expresión de la estructura jurídica y un régimen político previsto en la Constitución General, la constituye la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y de los Ayuntamientos mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio y elige los gobernantes **para un periodo determinado, del cual tiene derecho de estar informada para qué cargos y periodos corresponden a tal funcionario.**

Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad 47/2006, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de dos artículos transitorios de la reforma a la Constitución del Estado de Chiapas, en los que fue ampliado por un año el mandato de los miembros del Congreso y de los Ayuntamientos que en ese entonces se



encontraban en funciones. En esa resolución se reiteraron las consideraciones expuestas al resolver la acción de inconstitucionalidad 39/2006, respecto a los principios constitucionales que rigen las elecciones de representantes populares en los términos en los que se ha señalado.

Tomando en cuenta lo anterior, es evidente que el artículo transitorio impugnado, en efecto, vulnera las bases fundamentales que limitan la libertad configurativa que respecto de este tema tienen los Estados, en términos de lo establecido en el artículo 116 constitucional, pues amplió el periodo de gobierno con posterioridad a que fue expresada y sancionada como válida y efectiva la voluntad popular mediante el sufragio, por lo que esa reforma, al variar el término del encargo, **incidió sobre un elemento determinante en la emisión de su voto y, por ende, violentó de manera sustantiva los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica que constitucionalmente rigen los procesos electorales, lo cual propicia su invalidez.**

Aceptar que es posible la modificación de la duración del mandato de los representantes populares con posterioridad a su elección, bajo el argumento de que el funcionario electo no ha asumido el cargo, implica permitir que se invalide la voluntad de los ciudadanos depositada en las urnas el día de la jornada electoral, al margen de los procedimientos legales procedentes para ello, así como estimar que las elecciones sólo son trámites formales, cuyos resultados estarían al arbitrio de otras autoridades previamente constituidas, con el objeto de integrar los órganos del poder público en una forma diversa a la decidida en las urnas.

De ahí que, contrario a lo alegado por las autoridades demandadas, lo que determina la invalidez de la prórroga del cargo bajo estudio no sea la fecha de la toma de posesión por parte del gobernador del Estado de Baja California, sino que fue introducida con posterioridad a la expresión de la voluntad de los ciudadanos depositada en las urnas el día de la jornada electoral, con lo cual, la alteró directamente.

Lo que se refuerza con los argumentos respecto a la certeza y legalidad en materia electoral, los cuales son principios rectores en la materia.

En ese sentido, es evidente la inconstitucionalidad de la norma impugnada, debido a que es violatoria del penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, que establece que "... Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el



mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales ...", dado que en este **caso no sólo fue promulgada y publicada la reforma sustantiva a la Constitución Local sin mediar los 90 días previos al inicio del proceso electoral en el que se aplicó, sino que fue publicada con posterioridad a la elección misma, con lo que se actualiza –como lo dice el proyecto– un fraude a la estipulación constitucional.**

No obstante lo anterior, **me separo** de los argumentos relativos a que se vulneran los derechos fundamentales de votar y ser votado, reconocidos en el artículo 35, fracciones I y II, de la Norma Fundamental y el principio de **no reelección** en el caso de los gobernadores, previsto en el artículo 116 de la Constitución Federal.

Pues la prórroga establecida en el precepto impugnado, no puede considerarse como una violación al principio de no reelección, en tanto que no puede hablarse propiamente de esa figura, en tanto necesariamente el término implica la celebración de nuevos comicios, así que, para ello, debería efectuarse, al menos formalmente, la conclusión del encargo, y realizarse un nuevo proceso de elecciones, lo cual, en el caso, no se presenta; en este sentido, tampoco se impide el sufragio universal, libre, secreto y directo, pues no existe ninguna elección en puerta.

Entonces, homologar la prórroga que se pretende establecer por la Legislatura del Estado a una elección cerrada, en la que sólo participan los propios legisladores, no resulta jurídicamente sostenible, en tanto: no hay proceso electoral, tampoco hay una decisión por parte de los integrantes del órgano legislativo respecto de quién será designado, puesto que es la misma persona que fue electa por los ciudadanos y no se trata de un nuevo periodo.

Tampoco es sostenible que se impida "*... de manera terminante los derechos fundamentales de participación política de los individuos en la elección de sus representantes, en virtud de que se les impide participar, tener acceso en la contienda por el poder de representación, tanto desde una perspectiva activa total, como pasiva, ser votado*", pues, se reitera, no hay un proceso electoral en el que se les esté impidiendo de alguna forma participar y tampoco se coarta el derecho a votar, sino que lo que están haciendo es recorrer la fecha para el ejercicio del mismo.

Por las razones expresadas, es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.



Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de septiembre de 2020.

La tesis de jurisprudencia P./J. 8/2008 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1111, con número de registro digital: 170414.

Este voto se publicó el viernes 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, promovidas por los Partidos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional, de Baja California, y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el once de mayo de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas, por medio de las cuales, diversos partidos políticos y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnaron la constitucionalidad del Decreto No. 351, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, el cual tuvo por objeto reformar el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de Baja California,¹ a fin de *ampliar* de dos a cinco años el mandato del gobernador electo en el proceso electoral de dos mil diecinueve.

En efecto, de acuerdo con los hechos probados en el expediente, el proceso electoral 2018-2019 en dicha entidad federativa se inició y concluyó bajo la vigencia del artículo octavo transitorio en su redacción original y previa a la referida reforma, el cual establecía una duración de la gubernatura de dos años (de 2019 a 2021).² Sin embargo, con posterioridad a la elección, el Constituyente de Baja California, a través del decreto impugnado, amplió el periodo de dicho mandato de dos a cinco años (esto es, de 2019 a 2024).

¹ Aprobado mediante Decreto 112 de once de septiembre de dos mil catorce.

² De la cadena impugnativa se advierte que todas y cada una de las resoluciones, a través de las cuales se buscó inaplicar dicho artículo, fueron revocadas a través de los medios de impugnación en materia electoral interpuestos en su momento.



Bajo este contexto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, por *unanimidad*, que haber extendido el periodo de encargo del gobernador del Estado de Baja California, después de que los ciudadanos de dicha entidad votaron por un periodo distinto, violó los principios de certeza electoral, legalidad y seguridad jurídica; el principio de elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; los derechos de participación política; el derecho a votar y ser votado en condiciones de libertad e igualdad; el principio de no reelección y el principio de irretroactividad de la ley. Razón por la cual, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de la reforma impugnada.

Además, a fin de reparar la violación advertida y evitar un vacío normativo, el Pleno ordenó la reviviscencia del artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, publicado el diecisiete de octubre de dos mil catorce en el Periódico Oficial de esa entidad, el cual establecía que el gobernador electo en el proceso electoral de 2019 "iniciará funciones el primero de noviembre de 2019 y concluirá el 31 de octubre de 2021". Ello, en el entendido de que cualquier disposición de cualquier nivel normativo que sea contraria a dicho precepto transitorio será inválida y no podrá ser oponible.

Si bien estuve de acuerdo con el sentido del fallo y con todas y cada una de las violaciones constitucionales que le dieron sustento, dada la relevancia y trascendencia del asunto, he decidido formular el presente voto concurrente con la finalidad de abundar y dejar constancia de las razones por las cuales estimo que la reforma impugnada es a todas luces contraria a nuestra Constitución General y a los principios democráticos que ella consagra.

Como mencioné, coincido con el proyecto en que el decreto impugnado viola todos y cada uno de los principios constitucionales señalados en la sentencia. Sin embargo, considero que **vistas en su conjunto todas estas violaciones configuran en realidad una grave violación al "principio democrático" en el que descansa nuestro régimen constitucional y, en última instancia, un gran "fraude a la Constitución".**

Ya he dicho en otra ocasión que el término "fraude a la Constitución" no es un término retórico, sino técnico-jurídico. Como señalé al discutir la constitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior,³ el fraude a la Constitución es una

³ Acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2018, 16/2018 y 21/2018.



especie de *ilícito constitucional atípico*, el cual ha sido definido en la doctrina como la violación a un *principio* –en este caso, un principio *constitucional*–, en lugar de una *regla* de mandato.⁴ En esa línea, la doctrina ha identificado como ejemplos de ilícitos atípicos: el abuso del derecho, el fraude a la ley y la desviación del poder.⁵ Se trata, en definitiva, de actos o normas que, si bien *en apariencia* pretenden cumplir con el Texto Constitucional, *en realidad* transgreden su contenido y esencia, así como los principios que ésta consagra.

De esta manera, considero que la reforma impugnada en el presente caso constituyó un verdadero "fraude a la Constitución", pues bajo la apariencia de que estaba actuando en uso de su facultad legislativa y en ejercicio de su competencia para legislar sobre su organización política y electoral, el Constituyente de Baja California pretendió eludir los *principios democráticos de certeza y legalidad electoral* –entre muchos otros principios democráticos sobre los cuales se asienta nuestro régimen constitucional–, así como la *voluntad popular* de las y los bajacalifornianos que fue expresada en las urnas. Todo ello, al *alterar* los resultados de un proceso electoral concluido y *decretar* que un gobernador electo por dos años ejercería el cargo por cinco.

Como bien se apunta en la sentencia, nuestra Constitución mexicana reconoce en su artículo 105, fracción II, último párrafo, un **principio de certeza en materia electoral**, al señalar que: "[l]as leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales."⁶ (cursivas añadidas)

Al interpretar dicho principio, este tribunal ha señalado que el mismo exige que "*al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público*"⁷ (cursivas añadidas).

⁴ En efecto, una diferencia entre los "ilícitos atípicos" y los "ilícitos típicos" es que estos últimos comportan violaciones a "reglas" de mandato. Cfr. Atienza, Manuel y Ruiz, Juan, *Ilícitos atípicos*, Madrid, Editorial Trotta, 2000, p. 27.

⁵ Ídem.

⁶ Esta interpretación ha sido sostenida por esta Suprema Corte, entre otras, en la acción de inconstitucionalidad 145/2017 y su acumulada 146/2017, y en la acción de inconstitucionalidad 61/2012.

⁷ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 98/2006, de rubro: "CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO." «*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564, con número de registro digital: 174536»



Por mi parte, en otras ocasiones he sostenido que la esencia de este principio radica en que las reglas fundamentales del juego democrático deben ser claras para todos los participantes antes de que comience el proceso electoral, por lo que *no pueden modificarse a través de leyes privativas que actúen retroactivamente sobre situaciones definidas en términos de la aplicación de normas previas*.⁸

Así, si bien es cierto que lo que el citado artículo constitucional prohíbe expresamente es modificar las reglas fundamentales del proceso electoral noventa días *antes* de que inicie el proceso electoral y *durante* su realización, es evidente que el espíritu de nuestra Constitución es que tales reglas –especialmente aquellas que definen los términos y condiciones con base en los cuales los ciudadanos eligieron a sus representantes– no sean alteradas ni siquiera *después de haber concluido el mismo*, con efectos *retroactivos*, pues de lo contrario se abriría la puerta a excesos y arbitrariedades por parte de quienes ejercen el poder público.

Sostener una interpretación contraria y permitir que las reglas de la elección sean modificadas *con posterioridad* a la misma, ocasionando con ello una modificación a la *voluntad popular* que fue expresada en las urnas, no sólo iría en contra del espíritu de la Constitución, sino que la vaciaría de todo contenido. De poco o nada serviría que dichas reglas no se modifiquen antes o durante el proceso electoral, si de todos modos quien está en el poder podrá hacerlo con posterioridad para beneficio suyo o de unos cuantos.

Por lo demás, debe resaltarse que el respeto a los principios de certeza y legalidad en materia electoral no es una mera formalidad. Se trata de una cuestión fundamental para garantizar la *legitimidad* del sistema democrático, así como la *paz* y la *estabilidad sociales*, pues de ello depende la *confianza* de los ciudadanos en que las "reglas del juego" serán respetadas y acatadas por todos los jugadores, garantizando que la alternancia en el poder se dará en condiciones de justicia y equidad. Si los ciudadanos no tienen *certeza* de que los resultados electorales serán observados o de que las reglas del juego no serán modificadas posteriormente para beneficiar a los vencedores, la confianza en el sistema democrático se pierde, lo que puede abrir camino a la arbitrariedad y, en el peor de los casos, a la violencia.

⁸ Así lo sostuve en la discusión de la acción de inconstitucionalidad 99/2016, sobre la ampliación del cargo de Magistrados electorales, el 22 de junio de 2017.



Todo esto, sin embargo, fue flagrantemente desconocido por el Constituyente de Baja California en el presente caso. Como se dijo, el proceso electoral 2018-2019 en el Estado de Baja California se inició, desarrolló y concluyó bajo la vigencia plena del artículo octavo transitorio original, que establecía una duración de la gubernatura de dos años:

"Octavo. Para efecto de la concurrencia de la elección de gobernador del Estado con el proceso electoral federal 2021, el gobernador electo en el proceso electoral de 2019, iniciará funciones el primero de noviembre de 2019 y concluirá el 31 de octubre de 2021. ..."

Era ésta la disposición vigente y aplicable en el momento en el que los ciudadanos de Baja California salieron a votar. Pese a ello, mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve –*esto es, después de concluido el proceso electoral y de que los ciudadanos manifestaran su voluntad en las urnas*–, el Constituyente de dicha entidad federativa reformó el citado artículo transitorio y *amplió* el periodo de encargo del gobernador electo de dos a cinco años:

"Octavo. Para efecto de la concurrencia de la elección de gubernatura del Estado con el proceso electoral federal de 2024, la gubernatura electa en el proceso electoral de 2019, iniciará funciones el primero de noviembre de 2019 y concluirá el 31 de octubre de 2024. ..."

En este contexto, es evidente que la ampliación del mandato del gobernador de Baja California de dos a cinco años, si bien pretendió justificarse en la competencia del Constituyente Local para decidir sobre su régimen político interior, **configuró una elusión al mandato de certeza y legalidad en materia electoral**, consagrado en el artículo 105, fracción II, último párrafo, constitucional **y, con ello, un fraude a la Constitución General.**

En este sentido, y como consecuencia de lo anterior, se produjo, además, una **violación en cadena** a los principios de elecciones periódicas, libres y auténticas mediante sufragio universal, libre, secreto y directo de los artículos 41⁹

⁹ "Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución



y 116;¹⁰ al derecho a votar y ser votado, establecido en el artículo 35, fracciones I y II;¹¹ al principio de no reelección, consagrado en el artículo 116, fracción I, tercer párrafo;¹² y a la prohibición de retroactividad del artículo 14 constitucional.¹³

Pero, además –y esto es lo que me parece verdaderamente grave y determinante–, **la reforma impugnada entrañó un fraude al voto público y una violación a la soberanía popular**, en contravención a los artículos 39,¹⁴ 40,¹⁵

Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

"...

"La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: ..."

¹⁰ **"Artículo 116.** ...

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las Legislaturas Locales y de los integrantes de los Ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo."

¹¹ **"Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

"I. Votar en las elecciones populares;

"II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; ..."

¹² **"Artículo 116.** ...

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"I. ...

"Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho. ..."

¹³ **"Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. ..."

¹⁴ **"Artículo 39.** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

¹⁵ **"Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."



41¹⁶ y 116¹⁷ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁸ que, como parte del *parámetro de constitucionalidad ampliado*, ordena la celebración de elecciones periódicas.

En efecto, en nuestro régimen constitucional las elecciones son la expresión de la soberanía popular y la materialización misma de la democracia como forma de gobierno y como forma de vida. Es a través de ellas que los ciudadanos eligen libremente a sus representantes, así como los proyectos que desean ver materializados en la vida pública. Sin embargo, **la democracia no se agota en las urnas: implica también el respeto absoluto a la voluntad del pueblo, así como a los términos en que fue otorgada.**

Cuando los ciudadanos votamos por uno u otro candidato no lo hacemos "en blanco" o de forma "indefinida", sino bajo la consciencia de que es para un cargo y un periodo específicos. Así, si bien es cierto que el resultado de las urnas con-

¹⁶ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

"...

"La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

..."

¹⁷ **Artículo 116.** ...

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las Legislaturas Locales y de los integrantes de los Ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo."

¹⁸ **Artículo 23. Derechos políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"...

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y ..."



fiere legitimidad al ejercicio del poder, sólo lo hace por el plazo perentorio con base en el cual se manifestó la voluntad pública. En todo momento, el ejercicio del mandato otorgado a través del voto está sujeto a un lapso de tiempo *preestablecido*, el cual no puede modificarse con posterioridad, porque hacerlo contravendría el núcleo del acuerdo con el electorado que entrañan las elecciones.

Nada de esto se cumplió en este caso. Se violaron las formas y se violó la sustancia. Se pretendió dar la vuelta a todos y cada uno de los principios que nuestra Constitución establece para proteger la integridad del sistema democrático. Como quedó demostrado, el Poder Reformador de la Constitución de Baja California llevó a cabo todo un proceso de reforma constitucional, mediante el cual, se pretendió burlar la voluntad popular. Ello, pues a pesar de que la ciudadanía eligió a un gobernador para un periodo de dos años, el Constituyente decidió ampliar unilateralmente dicho mandato a cinco.

De esta manera –y de forma por demás paradójica– el Constituyente Local utilizó los procedimientos constitucionales para violar la Constitución, y las herramientas de la democracia para minar la democracia. Con ello, incurrió además en un verdadero "**fraude post-electoral**", pues aunque se contaron los votos, se modificó el efecto que éstos debían tener conforme a las reglas del juego previamente acordadas. Todo lo cual vulneró la esencia misma del proceso democrático, como forma de limitación del poder.

Por lo demás, es claro que violaciones de esta entidad de ninguna manera pueden convalidarse apelando a encuestas o con falsas lecturas de la Constitución General, y mucho menos con actos inconstitucionales disfrazados de reformas al régimen político local, emitidas al amparo de la libertad configurativa estatal. **La Constitución no es de cumplimiento optativo**. Quienes detentan el poder no pueden pretender la convalidación de violaciones al voto popular, con pretextos o excusas metaconstitucionales.

En una democracia representativa y constitucional como la nuestra, el pueblo designa a sus gobernantes a través de elecciones libres, auténticas y periódicas, mientras que los funcionarios electos ejercen el poder dentro de los límites y conforme a las condiciones de validez que la Constitución establece. Y en una democracia constitucional también corresponde a los tribunales constitucionales, como lo es esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, evaluar



con especial cuidado aquellas leyes mediante las cuales quienes están en el poder, pretenden prolongar su permanencia en el mismo.¹⁹

El día de hoy nuestro sistema de pesos y contrapesos constitucionales ha demostrado nuevamente la razón de su existencia. La justicia constitucional ha prevalecido y el orden democrático junto con ella.

Por todas estas razones es que estuve a favor del fallo y de declarar la invalidez del decreto impugnado.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de septiembre de 2020.

Este voto se publicó el viernes 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019.

En sesión de once de mayo de dos mil veinte se resolvió la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, todas citadas al rubro, promovidas por distintos partidos políticos y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto 351, publicada en el Periódico Oficial de Baja California, mediante el cual, se reforma el artículo octavo transitorio de la Constitución Política de esa entidad, para ampliar la duración del mandato de su gobernador.

El Tribunal Pleno tuvo que responder a dos preguntas fundamentales: ¿se cometieron violaciones al procedimiento legislativo con impacto invalidante? y ¿la disposición impugnada, al ampliar el plazo del mandato del gobernador de Baja California, con posterioridad a su elección, viola la fracción II del artículo 105 constitucional, así como los principios de certeza y legalidad electoral, entre otros?

El Tribunal Pleno coincidió en unanimidad respecto del proyecto, en lo que refiere a su sentido; sin embargo, por lo que hace a la primera pregunta, yo

¹⁹ Cfr. Roberto Gargarella, "La difícil tarea de la interpretación constitucional", en Roberto Gargarella (coord.), *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, tomo I, 2009, p. 148.



anuncié mi concurrencia respecto de algunas de las consideraciones ahí desarrolladas.

Razones de la mayoría respecto a la existencia de vicios en el proceso legislativo

El Tribunal Pleno determinó que, en el caso, si bien existieron vicios en el procedimiento legislativo que dio origen al decreto impugnado, éstos no tuvieron la trascendencia para declarar su invalidez.

Al respecto, los promoventes hicieron valer seis irregularidades durante el procedimiento cuestionado, a saber: 1) la iniciativa fue aprobada el mismo día de su presentación, sin haber sido dictaminada en comisión previamente; 2) la dispensa del trámite legislativo ordinario fue ilegal, en tanto no procede para reformas a la Constitución Local, además, la solicitud de dispensa carece de motivación ante la falta de razones para actualizar la "urgencia notoria"; 3) la votación fue realizada por medio de cédula, de tal forma que no se cumplió con la regla de máxima publicidad, pues debió votarse nominalmente; 4) si bien la reforma fue aprobada por una amplia mayoría, eso no convalida las violaciones existentes; 5) el decreto impugnado no cumple con los requisitos de fundamentación y motivación; y, 6) existió una dilación injustificada en la publicación del decreto de reforma con motivo de la consulta ciudadana efectuada.

Este tribunal consideró que las irregularidades en un proceso legislativo deben estudiarse no como hechos aislados, sino a la vista de todo el procedimiento y sobre la base del impacto último que tuvieron en la participación de las diversas fuerzas políticas; en el caso, y de forma central, se consideró que la dispensa de los trámites ordinarios, así como la votación por cédula, no quebrantaron los valores democráticos ni las reglas procesales, por lo que carecían de un potencial invalidante.

II. Razones del disenso

Aunque comparto la mayoría del análisis y las conclusiones alcanzadas en el apartado relativo, debo separarme –únicamente– del estudio que se hace para determinar la inaplicabilidad de los criterios emitidos en las acciones de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, y 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006.

Al respecto, en la sentencia se sostiene que los precedentes referidos por los demandantes no son aplicables dadas las diferencias fácticas de los mismos con el caso actual.



Respecto del primero mencionado, se señala que, mientras en ese caso no se motivó de forma alguna la dispensa de los trámites correspondientes; en el presente, sí se expusieron razones para motivar la dispensa en cuestión.

Respecto del segundo precedente, se sostiene su inaplicabilidad, toda vez que ahí no se expresó de modo claro la razón para dispensar los trámites y no hubo conocimiento de la iniciativa que involucraba cincuenta y seis artículos de diversos ordenamientos. Lo cual impactó en la calidad democrática del debate; en cambio, en el caso actual, se expresaron los motivos para exentar el trámite ordinario, avalados por una amplia mayoría del Congreso, además de que la iniciativa solamente modificaba un artículo transitorio respecto de la duración del cargo de gobernador en la entidad, por lo que no requería un estudio detallado para entender su alcance, previo a la discusión.

Desde mi perspectiva, del razonamiento precedente solamente es incorrecta la afirmación de inaplicabilidad, pues no atiende a la misma lógica del uso de precedentes. En este análisis no me refiero a si un criterio es vinculante dada su votación, conforme al artículo 43 de la ley reglamentaria de la materia; sino al análisis que debe hacerse en el caso concreto para determinar si las razones jurídicas y, en específico, el criterio del precedente es aplicable.

Cabe aclarar que considero que los criterios contenidos en un caso que alcanzó la votación adecuada no son obligatorios en su totalidad, sino que debe atenderse a la *ratio decidendi*, esto es, la parte de la sentencia que contiene los argumentos jurídico-rationales que responden propiamente la controversia legal, diferenciándola de los argumentos incidentales o colaterales a las razones del fallo (*obiter dicta*).

Este sistema no exige que todas las situaciones fácticas en análisis sean idénticas a las presentes en el caso que se pretende resolver para poder aplicar un precedente, sino que la pregunta constitucional sea la misma. *Aplicar* un precedente es, en este sentido, aplicar el criterio o el baremo normativo de ahí desprendido, aun si los resultados, a la luz de las características fácticas, resulta divergente.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, la razón para considerar los precedentes invocados por los demandantes como inaplicables fue únicamente la diferencia en las situaciones fácticas; o, dicho en otras palabras, que el resultado era distinto, pues en aquéllas el vicio sí tenía un carácter invalidante y en el presente no.



De lo anterior extraigo que si bien en los precedentes, por ejemplo, se determinó que no se expuso justificación alguna para la dispensa del trámite ordinario y, por tanto, no se actualizaba la condición de urgencia, lo cierto es que la Corte sí estableció en ambos casos el estándar para considerar cuándo es válido dispensar los trámites ordinarios legislativos y cuáles son los requisitos que se tienen que cumplir para actualizar la "urgencia",¹ consideraciones que, si bien en este caso arribarían a una conclusión diferente, tras contrastarse con los hechos, es decir, que este proceso sí es válido, al haberse justificado la urgencia, lo cierto es que aun así resultan aplicables como baremo normativo.

Por tanto, desde mi perspectiva, en este caso, no debió resolverse la *inaplicabilidad* de los dos precedentes invocados, sino que debió acudir a los mismos de manera explícita, para extraer el criterio lógico-jurídico que contenían, independientemente de las diferencias de hecho y de las consecuentes diferencias en el resultado.

A pesar de este detalle, compartí las razones que sustentaron el fallo en cuestión, siendo exhaustivas y acordes con el desarrollo que ha hecho este Tribunal Pleno sobre las temáticas abordadas.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de septiembre de 2020.

Este voto se publicó el viernes 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ Tanto en la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006 (fallada el 4 de enero de 2007, bajo la ponencia del Ministro Valls), como en la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008 (fallada el 20 de noviembre de 2008, bajo la ponencia del Ministro Góngora), se estableció y aplicó el criterio que a continuación se transcribe: "En este sentido, para sustentar la urgencia de un asunto deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones:

"1. La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto.

"2. La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad.

"Que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos."



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL (DECRETO 43, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL CATORCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARGUMENTOS TENDENTES A DEMOSTRAR LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A LAS NORMAS IMPUGNADAS DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER COMO EFECTO LA INVALIDEZ TOTAL DE AQUÉLLAS, QUE HAGA INNECESARIO SU ESTUDIO (DECRETO 43, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL CATORCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE).

III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. ASPECTOS RELEVANTES DEL QUE DIO LUGAR AL DECRETO IMPUGNADO (DECRETO 43, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL CATORCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE).

IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. AUSENCIA DE POTENCIAL INVALIDANTE DE LA DISPENSA DEL TRÁMITE LEGISLATIVO ORDINARIO A LA INICIATIVA RESPECTIVA (DECRETO 43, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL CATORCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE).

V. PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULARLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 49,



FRACCIÓN V, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN V, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 119/2020 Y SU ACUMULADA 120/2020. PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. 6 DE OCTUBRE DE 2020. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al seis de octubre de dos mil veinte, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 119/2020 y su acumulada 120/2020, promovidas por el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional contra el Decreto No. 43, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el catorce de febrero de dos mil veinte, por medio del cual se reformó el artículo 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

I. Antecedentes

1. **Procedimiento legislativo de la norma general impugnada.** El treinta de diciembre de dos mil diecinueve el gobernador del Estado de Baja California presentó ante el Congreso de esa entidad federativa una iniciativa de "urgente y obvia resolución" para reformar el artículo 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California (en lo sucesivo "Constitución de Baja



California" o "Constitución Estatal").¹ La propuesta consistía en adicionar un párrafo a la fracción V de ese precepto para que el Congreso Local pudiera invitar al gobernador a rendir un informe parcial de actividades cuando la mayoría de los legisladores lo considerara conveniente, así como para que el Poder Ejecutivo del Estado pudiera informar mensualmente a la población a través de los medios de comunicación y redes sociales sobre los avances y resultados en la solución de la problemática de la entidad federativa.

2. En la sesión ordinaria que dio inicio ese mismo día y concluyó el día siguiente, la XXIII Legislatura del Congreso de Baja California aprobó con dispensa de trámite la iniciativa.²

3. El trece de enero de dos mil veinte el presidente y la secretaria de la Mesa Directiva del Congreso de Baja California remitieron sendos oficios dirigidos a los Municipios de Ensenada, Tecate, Mexicali, Playas de Rosarito y Tijuana solicitándoles el sentido de su voto en relación con la referida iniciativa de reforma constitucional.³

4. Una vez recibidas las respuestas favorables de todos los Municipios excepto Tijuana a los oficios señalados, en sesión de veintidós de enero de dos mil veinte el Pleno del Congreso de Baja California declaró formalmente aprobadas las modificaciones al artículo 49 de la Constitución Estatal.⁴

5. Finalmente, el catorce de febrero de dos mil veinte se publicó en el Periódico Oficial del Estado Baja California el "*Decreto No. 43 mediante el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California*".⁵

6. Presentación de las demandas, trámite y admisión. El once de marzo de dos mil veinte el Partido de la Revolución Democrática, a través de quienes

¹ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 119/2020 y su acumulada 120/2020, fojas 128 a 129 (iniciativa del Poder Ejecutivo).

² Véase *ibid.*, foja 207 (acta de sesión ordinaria).

³ Véase *ibid.*, foja 132 (declaratoria).

⁴ Véase *ibid.*, foja 135 (declaratoria).

⁵ Véase *ibid.*, fojas 113 a 114 (Periódico Oficial).



se ostentaron como miembros de su Dirigencia Nacional Extraordinaria, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto No. 43.⁶ El partido político adujo, en esencia, que las modificaciones a la Constitución de Baja California previstas en el decreto impugnado eran contrarias a los artículos 41, 69, 116 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo "Constitución Federal"), pues permitían que el gobernador de esa entidad federativa realizara informes sobre cuestiones electorales y llevara a cabo promoción personalizada.

7. Al día siguiente el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente respectivo, registrarlo con el número **119/2020** y turnarlo al Ministro Javier Laynez Potisek para que instruyera el procedimiento correspondiente.⁷

8. El trece de marzo de dos mil veinte el Partido Acción Nacional, a través de quien se ostentó como presidente de su Comité Ejecutivo Nacional, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del mismo Decreto No. 43.⁸ Este partido político adujo, por una parte, que se violaban los artículos 14, 16, 39 y 40 de la Constitución Federal porque durante la reforma constitucional se habían vulnerado las reglas sustanciales del procedimiento legislativo. Por otra parte, planteó que el párrafo adicionado al artículo 49, fracción V, de la Constitución Estatal vulneraba el artículo 134 de la Constitución Federal porque autorizaba el manejo parcial de los recursos públicos y la promoción personalizada del gobernador de Baja California.

9. El uno de junio de dos mil veinte el Ministro presidente de la Suprema Corte acordó formar y registrar el nuevo expediente bajo el número **120/2020**. Asimismo, consideró que la instrucción del asunto correspondía por turno igualmente al Ministro Javier Laynez Potisek, pues existía identidad respecto del decreto legislativo impugnado en la acción de inconstitucionalidad 119/2020. En consecuencia, decretó la acumulación de los autos a este último expediente.⁹

⁶ Véase *ibid.*, fojas 2 a 21.

⁷ Véase *ibid.*, foja 65.

⁸ Véase *ibid.*, fojas 67 a 100.

⁹ Véase *ibid.*, fojas 373 a 374.



10. El dos de junio siguiente el Ministro instructor admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad, dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Baja California para que rindieran sus informes dentro del plazo de seis días naturales y les requirió para que con ellos enviaran, respectivamente, copias certificadas de los antecedentes legislativos del decreto impugnado y el ejemplar del Periódico Oficial de la entidad federativa en que constara su publicación. Asimismo, dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para que hasta antes del cierre de la instrucción hicieran las manifestaciones que les correspondieran. Por otra parte, solicitó al Instituto Nacional Electoral diversa documentación relacionada con los partidos políticos promoventes y a la Sala Superior Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión respecto de las acciones de inconstitucionalidad. Por último, requirió al Instituto Electoral de Baja California para que informara la fecha de inicio del próximo proceso electoral en la entidad federativa.¹⁰

11. Desahogo de requerimientos por las autoridades electorales. El doce de junio de dos mil veinte el Instituto Nacional Electoral remitió la documentación que le fue solicitada.¹¹ Por su parte, el dieciséis de junio siguiente el Instituto Electoral de Baja California informó que el proceso electoral en la entidad federativa iniciaba el cinco de diciembre del dos mil veinte.¹² Finalmente, el veintidós de junio de dos mil veinte la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación remitió su opinión sobre las acciones de inconstitucionalidad. Por un lado, señaló que los planteamientos sobre violaciones al proceso legislativo que invocaba el Partido Acción Nacional no eran de índole electoral y, por tanto, no requerían de una opinión especializada. En relación con los planteamientos sustantivos de los asuntos, sin embargo, la Sala Superior se pronunció por la inconstitucionalidad del decreto legislativo impugnado.¹³

12. Rendición de informes de las autoridades responsables. El tres de agosto de dos mil veinte el Poder Ejecutivo de Baja California, a través del secretario de Gobierno, rindió su informe en el sentido de sostener la improce-

¹⁰ Véase *ibid.*, fojas 375 a 379.

¹¹ Véase *ibid.*, fojas 480 y 481.

¹² Véase *ibid.*, fojas 613 a 615.

¹³ Véase *ibid.*, fojas 634 a 669.



dencia de ambas acciones, así como la constitucionalidad del decreto impugnado, y remitió el ejemplar del Periódico Oficial que le fue requerido.¹⁴ Por su parte, el diecisiete de agosto siguiente el Poder Legislativo de Baja California, a través del presidente y la secretaria de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, rindió su informe en ese mismo sentido y remitió los antecedentes legislativos que le fueron requeridos.¹⁵

13. **Alegatos.** El dieciocho de agosto de dos mil veinte el Ministro instructor puso los autos a la vista de las partes para que en el plazo de dos días naturales a partir de que les fuera notificado el acuerdo formularan por escrito sus alegatos.¹⁶ El veintiséis de agosto siguiente se recibió el escrito de alegatos presentado por el Partido de la Revolución Democrática.¹⁷

14. **Manifestaciones del fiscal general de la República y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.** En el presente asunto no realizaron manifestación alguna.

15. **Cierre de instrucción.** El siete de septiembre de dos mil veinte el Ministro instructor consideró que el expediente estaba debidamente integrado y cerró la instrucción para el efecto de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente.¹⁸

II. Requisitos procesales

16. **Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal;¹⁹ 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105

¹⁴ Véase *ibid.*, fojas 754 a 787 y 811 a 846.

¹⁵ Véase *ibid.*, fojas 880 a 889.

¹⁶ Véase *ibid.*, fojas 1022 a 1023.

¹⁷ Véase *ibid.*, fojas 1042 a 1045.

¹⁸ Véase *ibid.*, foja 1051.

¹⁹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.



de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo "ley reglamentaria"),²⁰ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,²¹ toda vez que los promoventes plantean la posible contradicción entre una disposición de carácter general emitida por el Poder Legislativo de una entidad federativa y la Constitución Federal.

17. **Oportunidad.** De acuerdo con el artículo 60 de la ley reglamentaria²² el plazo para ejercer una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir de la fecha en que la norma general impugnada fue publicada en el medio oficial correspondiente. Ese mismo precepto dispone, además, que en materia electoral todos los días son hábiles para efectos del cómputo de los plazos. Dado que el decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el catorce de febrero de dos mil veinte, el plazo señalado inició el quince de febrero y venció el quince de marzo siguiente. Si las demandas se presentaron el once y el trece de marzo de dos mil veinte es evidente que ambas acciones de inconstitucionalidad se promovieron de manera oportuna.

18. **Legitimación.** El artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal dispone que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro."

²⁰ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

²¹ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

²² **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



Electoral cuentan con legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, siempre que lo hagan por conducto de sus dirigencias nacionales. A su vez, en términos de los artículos 11 y 59 de la ley reglamentaria,²³ dichos órganos deben comparecer por conducto de los funcionarios facultados legalmente para representarlos y, en todo caso, se debe presumir que el funcionario quien comparece goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

19. En el presente caso tanto el Partido de la Revolución Democrática como el Partido Acción Nacional son partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral. También ambos comparecen por conducto de sus dirigencias nacionales:

19.1 La demanda presentada por el Partido de la Revolución Democrática fue suscrita por Adriana Díaz Contreras, Karen Quiroga Anguiano, Ángel Clemente Ávila Romero y Fernando Belaunzarán Méndez²⁴ en su calidad de dirigentes nacionales del Partido de la Revolución Democrática, de conformidad con el artículo 39 de su Estatuto.²⁵ Acreditan su personalidad con copias certificadas de la integración de la Dirección Nacional Extraordinaria del Partido de la Revolución Democrática, expedidas por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral.²⁶

²³ "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."

"Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

²⁴ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 119/2020 y su acumulada 120/2020, foja 21. En el escrito de demanda se menciona que suscribe también Aída Estephany Santiago Fernández pero no consta la firma autógrafa de esa persona.

²⁵ "Artículo 39. Son funciones de la Dirección Nacional las siguientes:

" ...

"VI. Administrar los recursos del partido a nivel nacional y difundir de manera periódica y pública el estado que guardan dichos recursos, de acuerdo a lo establecido en el reglamento de transparencia del partido, representar legalmente de manera colegiada al partido y designar apoderados de tal representación; ..."

²⁶ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 119/2020 y su acumulada 120/2020, foja 101.



19.2 Por su parte, la demanda presentada por el Partido Acción Nacional fue suscrita por Marko Antonio Cortés Mendoza en su calidad de presidente del Comité Ejecutivo Nacional de conformidad con los artículos 53, inciso a), y 57, inciso a), de los estatutos generales de ese instituto político.²⁷ Acredita su personalidad con copia certificada de la integración del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral.²⁸

III. Causas de improcedencia

20. Tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo de Baja California invocan en sus respectivos informes la actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII,²⁹ y 59³⁰ de la ley reglamentaria, en relación con el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal,³¹ pues en su concepto la norma general impugnada no corresponde a la materia electoral y, por consiguiente, los promoventes carecen de legitimación para promover las respectivas acciones de inconstitucionalidad.³² Las autoridades

²⁷ **Artículo 53.** Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:

"a) Ejercer por medio de su presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de Acción Nacional, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, el presidente gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para suscribir títulos de crédito. Las disposiciones de tales ordenamientos legales se tienen aquí por reproducidas como si se insertaran a la letra, así como los relativos de la legislación electoral vigente."

Artículo 57. La o el presidente del Comité Ejecutivo Nacional, lo será también de la Asamblea Nacional, del Consejo Nacional y la Comisión Permanente Nacional, con las siguientes atribuciones y deberes: a) Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere el inciso a) del artículo 53 de estos Estatutos. Cuando el presidente Nacional no se encuentre en territorio nacional, ejercerá la representación del partido el secretario general."

²⁸ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 119/2020 y su acumulada 120/2020, fojas 101 y 102.

²⁹ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

³⁰ Véase *supra* nota 23.

³¹ Véase *supra* nota 19.

³² Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 119/2020 y su acumulada 120/2020, fojas 756 a 765 y 880 a 883, respectivamente.



estatales argumentan que la fracción V del artículo 49 de la Constitución de Baja California regula únicamente la materia de comunicación social, por lo que en términos de la jurisprudencia número **P./J. 125/2007**,³³ del Tribunal Pleno y de la tesis aislada número **1a. XVI/2018(10a.)**,³⁴ de la Primera Sala, tales medios de impugnación son improcedentes y deben sobreseerse.

21. La causa de improcedencia invocada por las autoridades responsables **debe desestimarse**, pues se encuentra estrechamente vinculada con el fondo de los presentes medios de impugnación. Tal como ha establecido este Tribunal Pleno en la tesis de jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.",³⁵ si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer alguna causa de improcedencia que involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del asunto, aquélla debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia, deben estudiarse los conceptos de invalidez. De lo contrario, se correría el peligro de sobreseer respecto de un medio de impugnación cuya improcedencia no esté plenamente acreditada y, por tanto, de que se vulnere la garantía de acceso a la justicia en perjuicio de los accionantes.

22. Como ya se mencionó (*supra* párrafos 6 y 8), de los respectivos escritos de demanda de los promoventes se desprende que una de las cuestiones efectivamente planteadas en el presente asunto es que la norma general impugnada es inconstitucional porque vulnera los principios de imparcialidad en el manejo de recursos públicos y de equidad en la contienda electoral previstos

³³ Tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 125/2007, cuyo rubro es: "MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 1280, registro digital: 170703.

³⁴ Tesis aislada de la Primera Sala número 1a. XVI/2018 (10a.), cuyos título y subtítulo son: "REGULACIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL. EL PÁRRAFO OCTAVO DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL NO VERSA SOBRE MATERIA ELECTORAL.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, Tomo I, marzo de dos mil dieciocho, página 1102, registro digital: 2016426.

³⁵ Tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 36/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 865, registro digital: 181395.



en el artículo 134 de la Constitución Federal.³⁶ Para determinar si la norma general impugnada en efecto versa únicamente sobre la materia de comunicación social, como afirman las autoridades responsables, sería necesario verificar si la norma incide de algún modo en los procesos electorales del Estado de Baja California, que es precisamente lo que plantean los promoventes en sus conceptos de invalidez. Analizar la causa de improcedencia invocada en los informes de las autoridades, por tanto, implicaría necesariamente estudiar cuestiones que son propias del estudio de fondo del asunto. En consecuencia, el argumento del Ejecutivo y Legislativo de Baja California sobre la improcedencia de estas acciones debe desestimarse.

23. No es obstáculo a esta conclusión que los Poderes señalados invoquen la tesis de jurisprudencia número P./J. 125/2007, del Tribunal Pleno de rubro "MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL".³⁷ Es verdad que allí se señala que la materia electoral "directa" es aquella relacionada con el conjunto de reglas y procedimientos asociados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano y que la "indirecta" es la relacionada con los nombramientos e integración de órganos electorales mediante decisiones de otros poderes públicos. Sin embargo, para comprobar que la norma general impugnada en este asunto efectivamente no corresponde a ninguna de las vertientes de la materia electoral que refiere la tesis invocada seguiría siendo necesario resolver los planteamientos de los promoventes, cuestión que simplemente no puede abordarse en la etapa de procedencia.

24. Además, la razón esencial de esta tesis de jurisprudencia se encuentra referida a la procedencia de las *controversias constitucionales*. Por consiguiente, su definición de lo que corresponde a la materia electoral no es aplicable como tal a las *acciones de inconstitucionalidad*. Tan es así, que en esa misma tesis se reconoce que "*la extensión de la 'materia electoral' en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitucionalmente*

³⁶ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 119/2020 y su acumulada 120/2020, fojas 5 a 19 (Partido de la Revolución Democrática) y 83 a 98 (Partido Acción Nacional).

³⁷ Véase *supra* nota 33.

³⁸ Ídem (Énfasis añadido).



relevantes, se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta aplicable en el juicio de amparo".³⁸ Contra lo que insinúan las autoridades, en suma, la definición de lo que es materia electoral no es exactamente igual en ambos medios de impugnación.

25. Similares objeciones aplican a que se invoque aquí la tesis aislada número 1a. XVI/2018 (10a.), de la Primera Sala, de título y subtítulo: "REGULACIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL. EL PÁRRAFO OCTAVO DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL NO VERSA SOBRE MATERIA ELECTORAL.",³⁹ pues además de que determinar su aplicabilidad en el presente apartado también requeriría adelantar el estudio de fondo, aquélla se refiere exclusivamente a la materia electoral para efectos de la procedencia del *juicio de amparo*. Al igual que sucede con la jurisprudencia referida a las controversias constitucionales, la definición de la materia electoral en la tesis aislada invocada por las autoridades se encuentra encaminada a evitar que a través de un medio de impugnación que corresponde resolver a los Jueces de Distrito, a los Tribunales de Circuito y a esta Suprema Corte, se pretendan revocar actos de autoridad cuyo control corresponde exclusivamente a la jurisdicción electoral especializada. En pocas palabras, la tesis aislada referida busca salvaguardar la competencia de los órganos especializados en materia electoral establecida en la Constitución Federal y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

26. Sin embargo, es evidente que en términos de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal,⁴⁰ los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral no tienen competencia alguna para conocer del control abstracto de normas generales que en esa misma materia ejerce esta Suprema Corte a través de las acciones de inconstitucionalidad, pues se trata de una facultad constitucional exclusiva. No hay competencia alguna que se deba preservar mediante una interpretación restrictiva y, por

³⁹ Véase *supra* nota 34.

⁴⁰ "Artículo 105. ...

"II. ...

"La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo." (Énfasis añadido).



ende, la definición de materia electoral para efectos de la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad es mucho más amplia que en los demás medios de control constitucional.

27. En atención a que las autoridades no hicieron valer ni esta Suprema Corte advierte de oficio la actualización de alguna otra causa de improcedencia diversa a la ya analizada y desestimada, lo procedente es entrar al estudio de los conceptos de invalidez formulados por los promoventes.

IV. Estudio de fondo

28. En el presente asunto se plantean violaciones constitucionales relacionadas tanto con el procedimiento legislativo que desembocó en la norma general impugnada, como con el contenido material de la misma. Como ha sostenido reiteradamente este Tribunal Pleno, cuando en una acción de inconstitucionalidad como la que nos ocupa coexistan estos dos tipos de planteamiento, deberán analizarse en primer término las violaciones procesales, ya que de resultar fundadas, su efecto de invalidación sería total y se tornaría innecesario ocuparse del resto de los conceptos de invalidez.⁴¹ De este modo, corresponde aquí analizar primero los planteamientos relacionados con el procedimiento legislativo del Decreto No. 43 que formuló el Partido Acción Nacional (**A**). Únicamente si estos argumentos son desestimados, entonces se abordarán los planteamientos de ambos promoventes sobre la inconstitucionalidad del artículo 49, fracción V, de la Constitución de Baja California (**B**).

A

29. **Procedimiento legislativo impugnado.** De las constancias que obran en autos se desprende que la emisión del Decreto No. 43 derivó de una serie de

⁴¹ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 32/2007, del Tribunal Pleno de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil diecisiete, página 776, registro digital: 170881.



actos jurídicos que involucran a diversas autoridades del Estado de Baja California y de sus Municipios:

29.1. El treinta de diciembre de dos mil diecinueve el gobernador de Baja California, a través del secretario de Gobierno, presentó ante el Congreso de esa entidad federativa una iniciativa para reformar el artículo 49 de la Constitución Estatal.⁴² El propio Poder Ejecutivo solicitó al Congreso Local que la iniciativa fuera tramitada como "*un asunto de urgente y obvia resolución dentro del trámite legislativo en los términos de ley*".⁴³

29.2 El día de su recepción en el Congreso, la Junta de Coordinación Política acordó por consenso de sus integrantes presentes registrar la iniciativa del gobernador "con dispensa de trámite por urgente y obvia resolución" en el orden del día de la sesión ordinaria del Pleno programada para esa misma fecha.⁴⁴ En el acuerdo que para este efecto emitió la Junta de Coordinación Política se transcribieron tanto la exposición de motivos de la iniciativa del gobernador como el resolutivo del decreto propuesto.⁴⁵

29.3 El treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, una vez reanudada la sesión ordinaria que había iniciado el día anterior, la iniciativa fue sometida a discusión en el Pleno del Congreso de Baja California. En primer lugar, la diputada Montserrat Caballero Ramírez dio lectura al acuerdo de la Junta de Coordinación Política para someter a consideración del Pleno con dispensa de trámite la iniciativa presentada por el gobernador del Estado.⁴⁶

29.4 Inmediatamente después el presidente del Congreso de Baja California sometió el acuerdo a consideración del Pleno.⁴⁷ En contra de la dispensa de trámite se manifestó el diputado David Ruvalcaba Flores.⁴⁸ Expuso que no se surtían los requisitos previstos en el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder

⁴² Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 119/2020 y su acumulada 120/2020, fojas 128 a 129 (iniciativa del Poder Ejecutivo).

⁴³ Véase *ibid.*, foja 127 (oficio SGG/13C/111/2019 del secretario de Gobierno).

⁴⁴ Véase *ibid.*, foja 125 (acuerdo de la Junta de Coordinación Política).

⁴⁵ Véase *ibid.*, fojas 125 y 126 (acuerdo de la Junta de Coordinación Política).

⁴⁶ Véase *ibid.*, foja 204 (acta de sesión ordinaria).

⁴⁷ Véase *ibid.*, foja 205 (acta de sesión ordinaria).

⁴⁸ Véase *idem*.



Legislativo Estatal para dispensar el trámite ordinario, pues no se justificaba la urgencia y obvia resolución, y se pronunció porque la iniciativa fuera turnada a comisiones.⁴⁹ Después de esta intervención, el presidente solicitó a la secretaria someter a votación la dispensa del trámite y ésta fue aprobada por mayoría en votación económica.⁵⁰

29.5 Enseguida el presidente del Congreso abrió el debate para discutir el acuerdo de la Junta de Coordinación Política. Nuevamente intervino el diputado David Ruvalcaba Flores para posicionarse en contra del contenido de la iniciativa. Sostuvo que ésta era jurídicamente improcedente porque contenía promoción personalizada y porque vulneraba la temporalidad prevista en la Ley General de Comunicación Social y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para informar sobre las labores o gestión de los servidores públicos.⁵¹ El presidente sometió entonces a votación el acuerdo de referencia y éste fue aprobado en lo general en votación nominal por veinte votos a favor, tres en contra y una reserva.⁵²

29.6 Posteriormente intervino el diputado Juan Manuel Molina García para someter a consideración del Pleno una reserva al resolutivo propuesto en la iniciativa de reforma.⁵³ Expuso la necesidad de ajustar el texto para no contradecir las directrices del artículo 134 de la Constitución Federal ni del artículo 100 de la Constitución Estatal en torno al tema de propaganda en modalidades de comunicación social.⁵⁴ El presidente del Congreso preguntó si había algún legislador

⁴⁹ Véase *ibid.*, foja 338 (versión estenográfica de la sesión ordinaria) ("... la iniciativa propuesta estimo que no reúne los requisitos previstos en la (sic) 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en razón de que no se justifica la urgencia y obvia resolución, de acuerdo en lo establecido por el propio cuerpo normativo en cita, se puede realizar el trámite legislativo cuando de no realizarse de tal manera se puede generar consecuencias negativas para la sociedad violentando en todo sentido las reglas del procedimiento legislativo, los cuales deben garantizar en conocimiento cierto, completo y adecuado de las iniciativas que no permiten o no permiten a los legisladores actuar con responsabilidad, yo estimo que no reúnen los requisitos para dispensarle el trámite que bien puede discutirse en comisiones y porque no causa un problema en todo caso, es por eso que manifiesto mi voto en contra de la entrada de la dispensa del trámite.").

⁵⁰ Véase *ídem.*

⁵¹ Véase *ídem.*

⁵² Véase *ibid.*, foja 339 (versión estenográfica de la sesión ordinaria).

⁵³ Véase *ibid.*, foja 340 (versión estenográfica de la sesión ordinaria).

⁵⁴ Véase *ibid.*, foja 131 (reserva de diputado Molina García).



que quisiera manifestarse en contra de la reserva y, al no haber solicitud en ese sentido, la sometió a consideración del Pleno.⁵⁵ La reserva propuesta fue aprobada en votación nominal por diecinueve votos a favor, tres en contra y una abstención.⁵⁶

29.7 A pregunta expresa del presidente, el diputado David Ruvalcaba Flores explicó que su abstención al votar la reserva obedecía a que se le hacía insuficiente para subsanar los vicios de inconstitucionalidad, así como a ser congruente con su voto en contra del acuerdo en lo general.⁵⁷ En consecuencia, el presidente del Congreso declaró aprobado en lo general el acuerdo de la Junta de Coordinación Política con la reserva del diputado Molina García aprobada en lo particular.⁵⁸

29.8 El trece de enero de dos mil veinte la iniciativa fue enviada a los Municipios de la entidad federativa para que en términos de lo dispuesto en el artículo 112 de la Constitución de Baja California⁵⁹ emitieran su voto en relación con la aprobación realizada por el Congreso del Estado.⁶⁰

⁵⁵ Véase *ibid.*, foja 341 (versión estenográfica de la sesión ordinaria).

⁵⁶ Véase *ibid.*, fojas 341 y 342 (versión estenográfica de la sesión ordinaria).

⁵⁷ Véase *idem.*

⁵⁸ Véase *ibid.*, foja 207 (acta de sesión ordinaria).

⁵⁹ **Artículo 112.** Esta Constitución sólo podrá adicionarse o reformarse con los siguientes requisitos: cuando la iniciativa de adición o reforma haya sido aprobada por acuerdo de las dos tercias partes del número total de diputados, se enviará ésta a los Ayuntamientos, con copia de las actas de los debates que hubiere provocado; y si el cómputo efectuado por la Cámara, de los votos de los Ayuntamientos, demuestra que hubo mayoría en favor de la adición o reforma, la misma se declarará parte de esta Constitución.

"Si transcurriere un mes después de que se compruebe que ha sido recibido el proyecto de que se trata, sin que los Ayuntamientos remitieran al Congreso el resultado de la votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma.

"Las reformas o adiciones efectuadas a esta Constitución, aprobadas de conformidad al procedimiento señalado, podrán ser sometidas a Referéndum, de conformidad a las disposiciones que la ley establezca.

"Las adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso del Estado, mediante dictamen, referente a la afectación del texto de ésta, y a la parte de su cuerpo en que deba de incorporarse, aprobado por mayoría calificada, produciendo una declaratoria de reforma o adición constitucional, que deberá promulgarse sin necesidad de ningún otro trámite."

⁶⁰ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 119/2020 y su acumulada 120/2020, foja 132 (declaratoria).



29.9 Los días catorce, dieciséis, veinte y veintiuno de enero de dos mil veinte, respectivamente, los Municipios de Ensenada, Mexicali, Playas de Rosarito y Tecate remitieron al Congreso de la Unión su aprobación de la reforma constitucional.⁶¹

29.10 En consecuencia, el veintidós de enero siguiente el Congreso de Baja California declaró formalmente la reforma al artículo 49 de la Constitución Estatal.⁶²

29.11 Finalmente, el catorce de febrero de dos mil veinte fue publicado el "*Decreto No. 43 mediante el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California*" en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.⁶³

30. **Conceptos de invalidez.** El Partido Acción Nacional aduce que durante el procedimiento legislativo que dio lugar al Decreto No. 43, se vulneraron los artículos 14, segundo párrafo,⁶⁴ 16, primer párrafo,⁶⁵ 39⁶⁶ y 40⁶⁷ de la Constitución Federal. Sustenta sus afirmaciones esencialmente en dos argumentos.

31. Por una parte, señala que se violaron los principios de legalidad y de seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, porque en

⁶¹ Véase ídem.

⁶² Véase ibid., fojas 131 a 137 (declaratoria).

⁶³ Véase ibid., fojas 113 y 114 (Periódico Oficial del Estado de Baja California).

⁶⁴ **Artículo 14.** ...

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

⁶⁵ **Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo."

⁶⁶ **Artículo 39.** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

⁶⁷ **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."



la discusión de la iniciativa presentada ante el Congreso Local no se fundó ni motivó la dispensa del trámite ordinario. Sostiene que en términos de los artículos 31 de la Constitución Local y 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, para que tal dispensa fuera procedente requería acreditarse una urgencia notoria que justificara que la iniciativa de reforma prescindiera de los pasos ordinarios del proceso legislativo. Afirma que al no haberse expuesto un solo argumento para ello, no se advierte un hecho que genere una condición de urgencia en la discusión y aprobación de la iniciativa que le dio origen, tampoco que existieran circunstancias que evidenciaran que de no hacerse la reforma se ocasionarían consecuencias negativas para la sociedad, ni tampoco que la omisión de ciertos trámites parlamentarios no se traduciría en una afectación a los principios y valores democráticos. Tan no había tal urgencia, concluye el accionante, que transcurrió un largo periodo de tiempo entre la aprobación de la reforma impugnada, la declaratoria de aprobación formal y su publicación en el Periódico Oficial de la entidad.⁶⁸

32. Por otra parte, afirma que al no respetarse el marco legal preestablecido se vulneraron los principios democráticos previstos en los artículos 39 y 40 de la Constitución Federal, toda vez que no se respetó el derecho de participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en un contexto adecuado de deliberación pública. Señala que al no haberse seguido el trámite ordinario se dejó a las fuerzas minoritarias sin posibilidad de evidenciar la falta de solidez en las razones que motivaron la iniciativa de reforma. Sostiene que esto trascendió al correcto desarrollo que debe revestir el debate legislativo y se hizo sin justificación constitucionalmente válida. Refiere que es criterio reiterado del Pleno de la Suprema Corte que la circunstancia de que la dispensa de trámites legislativos se haya aprobado por mayoría de votos no es suficiente para convalidar la falta de motivación.⁶⁹

33. **Informe de la autoridad responsable.**⁷⁰ El Poder Ejecutivo de Baja California señala que los conceptos de invalidez son infundados toda vez que

⁶⁸ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 119/2020 y su acumulada 120/2020, fojas 78 a 83 (demanda del Partido Acción Nacional).

⁶⁹ Véase *ibid.*, fojas 86 y 87 (demanda del Partido Acción Nacional).

⁷⁰ El Poder Legislativo de Baja California no se refirió a los conceptos de invalidez relacionados con el procedimiento legislativo del Decreto No. 43.



el procedimiento legislativo fue conforme a derecho y no vulneró los principios de legalidad ni de democracia. Sostiene que la iniciativa controvertida se puso a consideración del Pleno del Congreso y se garantizó que todos sus integrantes tuvieran conocimiento cierto, completo y adecuado de la misma y de la dispensa solicitada, satisfaciendo así el principio de equidad en la deliberación parlamentaria. A su vez, estima que en el caso sí se actualizaba la condición de urgencia requerida toda vez que desde la presentación de la iniciativa se expresaron razones objetivas y razonables que justificaban su aprobación como iniciativa de urgente y obvia resolución. Por ende, concluye que en el caso sí se satisficieron los principios de legalidad y democracia, pues se respetó el derecho de participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad.

34. Cuestiones jurídicas por resolver. De los planteamientos del Partido Acción Nacional en relación con la aprobación del Decreto No. 43 se desprenden dos preguntas específicas de cuya respuesta depende la validez constitucional de este procedimiento legislativo. Las preguntas son las siguientes:

1. ¿La dispensa del trámite legislativo ordinario a la iniciativa estuvo fundada y motivada?

2. ¿La dispensa del trámite legislativo ordinario a la iniciativa afectó la posibilidad de expresar debida y oportunamente la opinión de las minorías parlamentarias?

35. A continuación se aborda cada una de estas cuestiones.

1. ¿La dispensa del trámite legislativo ordinario a la iniciativa estuvo fundada y motivada?

36. Esta Suprema Corte ha sostenido en incontables ocasiones que, para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen los principios de debido proceso y legalidad reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal y provocan la invalidez de la norma emitida, siempre es necesario verificar el cumplimiento de



determinados estándares democráticos.⁷¹ Los criterios por identificar en este ejercicio analítico tienen que ver con (i) la participación de las fuerzas políticas en la deliberación, (ii) el respeto a las reglas de votación y (iii) la publicidad tanto de la deliberación como de la votación. Una de las ideas subyacentes de esta tesis es que en el orden constitucional mexicano no hay razón alguna que pueda justificar la ausencia de deliberación democrática en los procedimientos legislativos.

37. A la inversa; sin embargo, este criterio también significa que antes de analizar si la violación a esos dos preceptos constitucionales tiene efecto invalidante sobre la legislación en el caso concreto, debe estar plenamente acreditado que efectivamente ocurrió la violación procesal alegada, pues obviamente una dispensa de trámite por sí misma no es sinónimo de una transgresión constitucional. El Tribunal Pleno ha reconocido que la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia se presenta habitualmente y, por consiguiente, que al evaluar dichas medidas en sede jurisdiccional se debe atender a las particularidades de cada caso concreto.⁷² Como se explica a continuación, contra lo que sostiene el Partido Acción Nacional, en este caso específico la dispensa del trámite legislativo ordinario a la iniciativa sí estuvo fundada y motivada.

38. De las constancias que obran en autos se desprende que las razones por las cuales se consideraba que debía dispensarse el trámite de la iniciativa presentada por el gobernador de Baja California fueron expuestas al Pleno del Congreso del Estado el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve. Concretamente, una vez reanudada la sesión ordinaria del Congreso que había iniciado el día anterior y alcanzado el punto correspondiente a los "Acuerdos de los Órganos de Gobierno" en el orden del día, se le concedió el uso de la palabra a la diputada Monserrat Caballero Ramírez, presidenta de la Junta de Coordinación Política, para dar lectura al *"Acuerdo de la Junta de Coordinación Política mediante el cual acuerda someter a consideración del Pleno del Congreso, con*

⁷¹Véase la tesis aislada número P. L/2008, del Tribunal Pleno cuyo rubro es: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de dos mil ocho, página 717, registro digital: 169437.

⁷² Véase idem.



*dispensa de trámite, la iniciativa remitida por el Ing. Jaime Bonilla Valdez en su calidad de Gobernador Constitucional del Estado de Baja California que reforma el artículo 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California".*⁷³

39. La diputada Caballero Ramírez primero explicó al Pleno que el treinta de diciembre de dos mil diecinueve se había recibido en la oficialía de partes del Congreso la iniciativa de reforma de mérito, la cual tenía por objeto que el informe de labores que debía rendir el Poder Ejecutivo pudiera adoptar también la modalidad de informe parcial de actividades, abriendo también la posibilidad de que las distintas formas de informar se pudieran utilizar geográficamente en cualquiera de los Municipios de la entidad.⁷⁴ Expuso que "*bajo este entendido*" la Junta de Coordinación Política había acordado por consenso presentar al Pleno del Congreso la "*iniciativa con dispensa de trámite, por urgente y obvia resolución*", signada por el ciudadano Jaime Bonilla Valdez, en su carácter de Gobernador Constitucional de Baja California.⁷⁵

40. Enseguida, la diputada dio lectura al acuerdo de la Junta de Coordinación Política que contenía la iniciativa de reforma para que se sometiera a votación la dispensa de trámite. Retomando la exposición de motivos manifestó que era necesario que todos los Poderes del Estado trabajaran de forma coordinada para ayudar a resolver los problemas tan complejos que existían en el mundo contemporáneo y que, aunado a ese trabajo coordinado estatal, se hacía necesario "*aumentar los mecanismos de rendición de cuentas de los titulares de los entes estatales a fin de que la población esté cierta de que quien ostenta un cargo público lo hace para trabajar al servicio de la sociedad, por lo que todo lo que abone a esta rendición de cuentas enriquecerá la vida pública de nuestra entidad.*"⁷⁶

41. La diputada Caballero Ramírez mencionó que por esas razones se presentaba ante el Pleno la iniciativa de reforma constitucional "*a fin de que*" el

⁷³ Véase el Diario de Debates del Congreso de Baja California, páginas 585 y 586, disponible en <https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/Parlamentarias/Diario/191230y31dc1.pdf>.

⁷⁴ Ibid., página 587.

⁷⁵ Véase ídem.

⁷⁶ Ibid., página 592.



informe de labores que debía rendir el Poder Ejecutivo pudiera adoptar la modalidad de informe parcial de actividades abriendo también la posibilidad de que las distintas formas de informar se pudieran utilizar geográficamente en cualquiera o varios de los Municipios de la entidad.⁷⁷ Finalmente, la diputada concluyó su intervención con la lectura en sus términos de los resolutivos de la iniciativa y sus artículos transitorios.⁷⁸

42. Como puede observarse, ante el Pleno del Congreso se expusieron los argumentos por los cuales la Junta de Coordinación Política estimaba que la iniciativa requería una dispensa del trámite legislativo ordinario. Tan es así que, inmediatamente al concluir la intervención de la diputada Caballero Ramírez, el presidente del Congreso preguntó a los demás diputados si deseaban intervenir contra la dispensa del trámite y, al recibir una solicitud para el uso de la voz en contra de la medida, dio por iniciada la discusión.⁷⁹

43. Como ya se mencionó (*supra* párrafos 28.4), fue el diputado David Ruvalcaba Flores quien intervino para manifestarse en contra de la dispensa del trámite ordinario de la iniciativa y expuso ante el Pleno del Congreso algunos argumentos para sustentar su negativa. En sentido contrario a lo expuesto por la presidenta de la Junta de Coordinación Política, consideró que no se reunían los requisitos previstos en el (sic) 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California porque no se justificaba la urgencia y obvia resolución. Además, estimó que el asunto bien podía discutirse en comisiones porque ello no causaba problema alguno.⁸⁰ Después de escuchar estas objeciones; sin embargo, el presidente del Congreso solicitó a la secretaria escrutadora someter la dispensa de trámite a votación económica y el Pleno la aprobó por mayoría.⁸¹

44. Ante la verificación de esta sucesión de hechos, la Suprema Corte considera que es **infundado** el concepto de invalidez del Partido Acción Nacional relativo a que la dispensa de trámite había vulnerado los artículos 14, párrafos

⁷⁷ Ídem.

⁷⁸ Véase *ibid.*, páginas 592 y 593.

⁷⁹ Véase *ibid.*, página 595.

⁸⁰ Véase *ibid.*, página 595 y *supra* nota 49.

⁸¹ Véase el Diario de Debates del Congreso de Baja California, página 596.



primero y segundo, y 16, párrafo primero, de la Constitución Federal. Contra lo que sostiene el promovente, durante el procedimiento legislativo se expusieron, se discutieron y se votaron las razones por las cuales el Congreso Local consideró necesario dispensar el trámite ordinario de la iniciativa. No puede hablarse, por tanto, de ausencia de fundamentación y motivación en esa determinación.

45. No es obstáculo para llegar a esta conclusión que el promovente señale que el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California⁸² requería para la procedencia de una dispensa de trámite cuando menos la existencia de hechos que generaran una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto que de no realizarse traerían consecuencias negativas para la sociedad, así como que ese mismo precepto legal disponía que la condición de urgencia debía evidenciar la necesidad de omitir los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implicara la afectación a principios o valores democráticos. Contra lo que sugiere el accionante, el análisis de constitucionalidad de un procedimiento legislativo local por ausencia de fundamentación y motivación no implica que la Suprema Corte deba llegar al punto de juzgar la corrección o incorrección de las razones esgrimidas por los Congresos estatales a la luz de la legislación local. Como resolvió recientemente este Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas**, analizar la motivación de una dispensa de trámite legislativo en sede constitucional no conlleva sustituirse en el juicio del legislador.⁸³ Representa más bien un análisis con cierto grado de deferencia frente a quien en su momento tomó esa decisión.

⁸² **Artículo 119.** Sólo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la comisión competente, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y de obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Local, la presente ley y su reglamento. Además de lo señalado en el párrafo anterior, para la procedencia de la dispensa de trámite resultará necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad. Asimismo, la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos."

⁸³ Acción de inconstitucionalidad 112/2019, resuelta el once de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea, páginas 159 y 160 ("En cambio, en este



46. Tampoco es un obstáculo que el accionante sostenga que la falta de urgencia requerida para dispensar el trámite quedó demostrada con el largo periodo de tiempo que había transcurrido entre la aprobación de la reforma por el Congreso, su declaratoria formal y su publicación en el Periódico Oficial. Por una parte, el transcurso de tiempo entre la presentación de la iniciativa, la declaratoria de su aprobación formal y su publicación en el Periódico Oficial de la entidad federativa está directamente relacionada con el complejo procedimiento que establece la Constitución Estatal para poder ser reformada. Como ya se mencionó (véase *supra* párrafos 28.1 a 28.11), este procedimiento involucra distintas etapas y la participación de diversos órganos a nivel estatal y municipal. El mero transcurso del tiempo no es, por tanto, indicativo de una actuación indebida del legislador. Más relevante, sin embargo, es que esa situación fáctica tampoco es apta en modo alguno para demostrar que las condiciones en que se aprobó la dispensa del trámite ordinario representaban una violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. El alargamiento de las restantes etapas del proceso legislativo representa un hecho que, de ser cierto, ocurrió *con posterioridad* a la aprobación de la dispensa y que, lógicamente, jamás pudo haber incidido en la fundamentación ni la motivación de ese trámite en específico.

2. ¿La dispensa del trámite legislativo ordinario a la iniciativa afectó la posibilidad de expresar debida y oportunamente la opinión de las minorías parlamentarias?

47. Que la dispensa del trámite legislativo ordinario de una iniciativa esté fundada y motivada no es, desde luego, condición suficiente para reconocer la validez constitucional de todo ese procedimiento legislativo. Así como la indebida fundamentación y motivación legal de las dispensas de trámite no lleva en automático a declarar la invalidez de la norma que surge de un procedimiento con vicios, aunque sí puede ser un factor relevante en cada caso concreto, el Tribunal Pleno ha considerado que para invalidar un procedimiento legislativo es necesario, además, que las violaciones alegadas efectivamente hayan impedido el debate parlamentario y la calidad democrática de la decisión del órgano

asunto, los motivos para exentar a la iniciativa del trámite ordinario fueron expuestos con claridad por el diputado Morán Hernández –con independencia de que se compartan o no– y avalados por veintidós votos de las diputadas y diputados presentes en la sesión con un solo voto en contra ...”). (Énfasis añadido)



legislativo.⁸⁴ Como se explica enseguida, contrariamente a lo aducido por el Partido Acción Nacional, en el presente asunto la dispensa del trámite ordinario en el Congreso Local no afectó la posibilidad de las minorías parlamentarias de expresar debida y oportunamente su opinión respecto de la propuesta. No vulneró, por ende, los artículos 39 y 40 de la Constitución Federal.

48. Por una parte, de las constancias que obran en autos se desprende que a pesar de la dispensa de trámite los legisladores tuvieron oportunidad de conocer plenamente la iniciativa sometida a discusión. Como ya se mencionó líneas arriba (*supra* párrafos 28.3 a 28.4), no es sólo que la presidenta de la Junta de Coordinación Política haya dado lectura a la iniciativa frente al Pleno del Congreso antes de someterse a discusión y votación la dispensa de trámite, sino que además el presidente del Congreso, una vez discutida y aprobada en votación económica la dispensa referida, abrió al Pleno la discusión sobre el contenido de la iniciativa. Tan es así, que el diputado David Ruvalcaba Flores volvió a intervenir para exponer ante el Pleno sus argumentos en contra de las reformas propuestas.⁸⁵ Como también ya se dijo (*supra* párrafo 28.5), en esa segunda intervención expuso que la reforma vulneraba diversas disposiciones de la Constitución Federal relativas a la propaganda gubernamental.

49. Por otra parte, una vez expuestas las consideraciones en contra del contenido de la iniciativa y votado nominalmente el acuerdo en lo general, el presidente del Congreso advirtió que se había formulado una reserva en la votación. Por consiguiente, concedió el uso de la voz al diputado Juan Manuel Molina García para que presentara su planteamiento.⁸⁶ El diputado Molina García expuso detenidamente ante el Pleno la necesidad de ajustar el texto de la iniciativa para no contradecir las directrices del artículo 134 de la Constitución Federal ni del artículo 100 de la Constitución Estatal en torno al tema de propaganda gubernamental. Específicamente, propuso incluir en el último párrafo de la fracción V del artículo 49 de la Constitución Estatal la frase "*Con excepción de los supuestos*

⁸⁴ Véase la razón esencial de la tesis aislada número P. L/2008, del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 71.

⁸⁵ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 119/2020 y su acumulada 120/2020, foja 338 (versión estenográfica de la sesión ordinaria).

⁸⁶ Véase *ibid.*, foja 340 (versión estenográfica de la sesión ordinaria).



previstos en el artículo 100 de esta Constitución, así como las disposiciones en materia electoral, ...".⁸⁷ Inmediatamente el presidente del Congreso preguntó si había algún legislador que quisiera manifestarse en contra de la reserva, sin que alguna legisladora o legislador pidiera el uso de la palabra.⁸⁸ La reserva propuesta fue entonces aprobada en votación nominal por diecinueve votos a favor, tres en contra y una abstención.⁸⁹ De este modo, queda claro que las modificaciones propuestas por la reserva a la iniciativa también tuvieron suficiente oportunidad de ser conocidas y discutidas por las minorías parlamentarias. Tan es así que el presidente del Congreso solicitó al diputado David Ruvalcaba Flores los motivos de su abstención frente a la reserva y éste pudo exponer, antes de que se declarara aprobado el acuerdo en lo general y en lo particular, que aquélla obedecía a que la reserva se le hacía insuficiente y por congruencia con su anterior voto en contra.⁹⁰

50. Finalmente, también del análisis de las circunstancias particulares de este proceso legislativo se desprende que la dispensa del trámite ordinario no implicó en momento alguno desconocimiento de la iniciativa, pues además de que la propuesta a discusión comprendía únicamente la adición de un solo párrafo a la fracción V del artículo 49 de la Constitución de Baja California que se leyó en diversas ocasiones, las opiniones en contra de la propuesta jamás alegaron desconocimiento de ella. Por el contrario, se formularon objeciones concretas que ponían en duda la constitucionalidad de su contenido, obviamente todas ellas referidas al mismo párrafo. En la ya citada acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas, por ejemplo, este Tribunal Pleno adoptó por unanimidad una posición similar al abordar los efectos invalidantes de una dispensa de trámite frente a una reforma constitucional que no requería un estudio demasiado profundo y detallado previo a su discusión.⁹¹ La misma razón

⁸⁷ Véase *ibid.*, foja 131 (reserva de diputado Molina García).

⁸⁸ Véase *ibid.*, foja 341 (versión estenográfica de la sesión ordinaria).

⁸⁹ Véase *ibid.*, fojas 341 y 342 (versión estenográfica de sesión ordinaria).

⁹⁰ Véase *ibid.*, foja 342 (versión estenográfica de sesión ordinaria).

⁹¹ Véase acción de inconstitucionalidad 112/2019 y su acumulada 120/2020, página 160. ("... la iniciativa sólo reformó un artículo transitorio que sólo prorroga el término del mandato del gobernador por tres años más y, como consecuencia de ello, el ajuste necesario para el siguiente gobernador, por lo que su comprensión no requería de un estudio profundo y detallado previo a su discusión y, por ende, no fue afectada la calidad democrática del debate por ser presentada el mismo día en la



es aplicable en el presente asunto, pues dadas las características de la iniciativa, su contenido no era inmanejable como para no poder ser discutido bajo una dispensa de trámite en la misma sesión que se presentó al Pleno del Congreso de Baja California.

51. Por estas razones la Suprema Corte considera que también es **infundado** el argumento del Partido Acción Nacional en el sentido de que la dispensa de trámite había vulnerado el principio democrático por impedir a las minorías parlamentarias expresar su opinión respecto de la iniciativa. En el procedimiento legislativo de la reforma impugnada se permitió que la misma fuera conocida, discutida y aprobada por todos los grupos parlamentarios en condiciones de igualdad. Las situaciones que describe el accionante no son indicativas de que en este caso con la dispensa de trámite se haya impedido a las minorías preparar la discusión de la propuesta de reforma, ni tampoco argumentar en contra de ella. Aquéllas no pueden desembocar, por ende, en la declaración de invalidez del procedimiento legislativo.

52. Al haberse desestimado por infundados los planteamientos del Partido Acción Nacional relativos al procedimiento legislativo del que derivó la norma general impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad, **debe reconocerse la validez** del procedimiento legislativo del Decreto No. 43, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el catorce de febrero de dos mil veinte, y procederse a analizar en sus méritos los planteamientos sustantivos sobre la inconstitucionalidad del artículo 49, fracción V, último párrafo, de la Constitución de Baja California.

B

53. **Norma general impugnada.** Como ya se adelantó, el Decreto No. 43 únicamente adicionó un párrafo a la fracción V del artículo 49 de la Constitución de Baja California. A continuación, se expone un cuadro comparativo para destacar puntualmente los cambios que dispuso el decreto legislativo impugnado:

sesión; y, finalmente, la reforma fue aprobada por veintiún votos a favor por diputados integrantes de distintas fuerzas políticas.")



Redacción anterior	Redacción vigente
<p>"Artículo 49. Son facultades y obligaciones del gobernador: ...</p> <p>(Reformada, P.O. siete de octubre de dos mil once)</p> <p>"V. Rendir un informe general, por escrito, del estado que guarde la administración pública, remitiéndolo al Congreso a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias; sin perjuicio de lo anterior, podrá emitir un mensaje ante el Congreso, bajo protesta de decir verdad, en cuyo caso cada grupo parlamentario tendrá derecho a expresar su opinión sobre el contenido del mismo. Tanto el gobernador del Estado, como los grupos parlamentarios, tendrán por una sola ocasión, derecho de réplica."</p>	<p>"Artículo 49. Son facultades y obligaciones del gobernador: ...</p> <p>(Reformada, P.O. siete de octubre de dos mil once)</p> <p>"V. Rendir un informe general, por escrito, del estado que guarde la administración pública, remitiéndolo al Congreso a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias; sin perjuicio de lo anterior, podrá emitir un mensaje ante el Congreso, bajo protesta de decir verdad, en cuyo caso cada grupo parlamentario tendrá derecho a expresar su opinión sobre el contenido del mismo. Tanto el gobernador del Estado, como los grupos parlamentarios, tendrán por una sola ocasión, derecho de réplica.</p> <p>(Reformado [N. de E. adicionado], P.O. catorce de febrero de dos mil veinte)</p> <p><u>"El gobernador del Estado podrá ser invitado por la mayoría de los Diputados del Congreso para que rinda un informe (sic) parcial de actividades cuando éstos lo consideren conveniente. Con excepción de los supuestos previstos en el artículo 100 de esta Constitución, así como las disposiciones en materia electoral, el titular del Poder Ejecutivo podrá informar mensualmente a la población a través de los medios de comunicación y redes sociales, los avances y resultados en la solución de la problemática de la entidad. De la misma forma, el gobernador del Estado podrá ejercer las facultades contenidas en la presente fracción en uno o varios de los Municipios de Baja California."</u></p>

54. Como puede observarse, la reforma constitucional faculta al gobernador de Baja California a (i) rendir un informe parcial de actividades al Congreso del



Estado cuando éste lo estime conveniente, (ii) a informar mensualmente a través de medios de comunicación y redes sociales de los avances y solución de la problemática de la entidad y, finalmente, (iii) a ejercer todas las facultades de la fracción V en uno o varios de los Municipios de la entidad federativa.

55. Conceptos de invalidez. Los promoventes alegan que el párrafo adicionado a la fracción V del artículo 49 de la Constitución de Baja California vulnera los artículos 41, fracción III, apartado A,⁹² 69,⁹³ 116, fracción IV, inciso b),⁹⁴ y 134,

⁹² **Artículo 41. ...**

"III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

"Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

"a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el periodo comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;

"b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

"c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

"d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

"e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;

"f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

"g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el instituto distribuirá entre los partidos



párrafos séptimo, octavo y noveno,⁹⁵ de la Constitución Federal. Para sostener sus afirmaciones esgrimen esencialmente tres argumentos.

56. En primer lugar, el Partido de la Revolución Democrática señala que las autoridades de Baja California carecen de facultades constitucionales para regular el artículo 134 de la Constitución Federal porque la propaganda guber-

políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

"Los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

"Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

"Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de las entidades federativas conforme a la legislación aplicable." (Énfasis añadido)

⁹³ **"Artículo 69.** En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

"Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

"En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde."

⁹⁴ **"Artículo 116.** ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

"b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad."

⁹⁵ **"Artículo 134.** ...

"Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.



namental representa una materia que es competencia exclusiva del Congreso de la Unión. Sostiene que al adicionar un párrafo a la Constitución Estatal que permite que el gobernador de Baja California rinda informes de labores en modalidades y supuestos distintos a los establecidos en este artículo de la Constitución Federal y en su legislación reglamentaria, el Constituyente de Baja California se extralimitó en sus facultades legislativas.⁹⁶

57. En segundo lugar, ambos partidos políticos aducen que la reforma a la Constitución Estatal vulnera los principios de imparcialidad en el uso de los recursos públicos y de equidad en la competencia electoral previstos en los artículos 69, 116, fracción IV, inciso b), y 134, párrafos séptimo, octavo y noveno de la Constitución Federal. Señalan que la norma impugnada permite que el gobernador de Baja California realice propaganda electoral disfrazada de informes de desempeño gubernamental fuera de los parámetros de temporalidad, frecuencia, volumen y contenido permitidos por el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.⁹⁷ Argumentan que con ello se permite la sobreexposición de nombre, imagen y voz del gobernador, es decir, hacer propaganda personalizada.⁹⁸

"La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

"Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar."

⁹⁶ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 119/2020 y su acumulada 120/2020, fojas 6, 7, 12 y 19 (demanda del Partido de la Revolución Democrática).

⁹⁷ **Artículo 242.** ...

"5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral."

⁹⁸ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 119/2020 y su acumulada 120/2020, fojas 12 a 18 (demanda del Partido de la Revolución Democrática) y 88 a 98 (demanda del Partido Acción Nacional).



58. Finalmente, el Partido de la Revolución Democrática alega que el párrafo adicionado a la Constitución Estatal vulnera el artículo 41, fracción III, apartado A, de la Constitución Federal porque permite al gobernador de Baja California adquirir tiempos de radio y televisión para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos. Afirma que, al facultar al Poder Ejecutivo Local para rendir informes de labores mensuales a través de los medios de comunicación y redes sociales sobre los avances y resultados en la solución de la problemática de la entidad, el precepto vulnera la prohibición constitucional para que cualquier persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, contrate propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.⁹⁹

59. Informes de las autoridades responsables. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Baja California sostienen que los conceptos de invalidez son infundados e inoperantes porque el artículo en comento no regula la materia electoral sino la de comunicación social. Afirman que derivado del criterio plasmado en la tesis aislada 1a. XVI/2018 (10a.),¹⁰⁰ la reforma cuestionada debe catalogarse como comunicación social porque (i) no se circunscribe al ámbito temporal de los procesos electorales, (ii) no constituye propaganda personalizada de cierto servidor público, (iii) ni implica tampoco la erogación de recursos públicos. Sostienen que el artículo 134 de la Constitución Federal únicamente prohíbe la publicidad gubernamental que pueda tener como propósito favorecer a un partido político o promocionar a cierto servidor público al emitir imágenes con su nombre, imagen, voz o símbolos asociados con su figura o posición política, pero la reforma a la Constitución de Baja California no lo permite.¹⁰¹

60. En segundo lugar, sostienen que es infundado que se vulneren los principios de imparcialidad en el manejo de recursos públicos y de equidad en la competencia electoral, pues el artículo cuestionado exceptúa el ejercicio de los supuestos previstos en el artículo 100 de la Constitución Estatal y de la regulación

⁹⁹ Véase *ibid.*, fojas 9 a 11 (demanda del Partido de la Revolución Democrática).

¹⁰⁰ Véase *supra* nota 34.

¹⁰¹ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 119/2020 y su acumulada 120/2020, fojas 769 a 783.



electoral, además de que la Ley General de Comunicación Social prevé la posibilidad de que las autoridades difundan informes de carácter institucional a lo largo de todo el ejercicio fiscal. Señalan que los informes mensuales y parciales no vulneran el artículo 134 constitucional ni los principios de imparcialidad y equidad en la contienda porque (i) son de carácter institucional, informativo, educativo y/o de orientación social, pues su finalidad es la de comunicar los avances y resultados de los problemas de la entidad; (ii) fungen como un mecanismo de rendición de cuentas y (iii) la Ley General de Comunicación Social contempla la posibilidad de difundir informes sobre la actuación institucional a la sociedad durante un ejercicio fiscal siempre que éstos no cumplan con las características de un informe anual.¹⁰²

61. Finalmente, las autoridades afirman que los promoventes basan sus demandas en lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, en las cuales se estipuló que ante la falta de una ley que reglamentara el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal la difusión del informe de labores debía ser anual conforme al artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sin embargo, sostienen, que este precepto quedó implícitamente derogado porque en dos mil dieciocho se emitió la ley reglamentaria del artículo 134 constitucional, es decir, la Ley General de Comunicación Social. Señalan que esta nueva legislación en su artículo 4, fracción IV, dispone que sí es posible que el titular del Ejecutivo Local comunique asuntos públicos que estén relacionados con la actuación institucional a lo largo del año. Explican que aquélla prevé un instrumento de planeación denominado la Estrategia Anual de Comunicación Social que "expresa los temas gubernamentales prioritarios a ser difundidos durante el ejercicio fiscal por los entes públicos".¹⁰³

62. Cuestiones jurídicas por resolver. De los planteamientos de los promoventes en relación con el artículo 49, fracción V, último párrafo, de la Constitución de Baja California se desprenden tres sencillas preguntas constitucionales de cuya respuesta depende la validez del precepto:

¹⁰² Véase *ibid.*, foja 888 (Informe del Poder Legislativo, página 18).

¹⁰³ Véase *idem*.



1. ¿El artículo 49, fracción V, último párrafo, de la Constitución de Baja California invade la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de propaganda gubernamental?

2. ¿El artículo 49, fracción V, último párrafo, de la Constitución de Baja California vulnera los principios de imparcialidad en el uso de recursos públicos y de equidad en la contienda electoral?

3. ¿El artículo 49, fracción V, último párrafo, de la Constitución de Baja California vulnera la prohibición constitucional de contratación de propaganda en radio y televisión para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos?

63. A continuación se aborda la primera de estas cuestiones.

1. ¿El artículo 49, fracción V, último párrafo, de la Constitución de Baja California invade la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de propaganda gubernamental?

64. Resolver esta cuestión no representa mayor problema. Es criterio reiterado de esta Suprema Corte que regular todo lo relacionado con la propaganda gubernamental es competencia exclusiva del Congreso de la Unión y que, por tanto, cualquier disposición de las entidades federativas que pretenda regular la manera en que los poderes públicos locales rinden informes de sus labores o de su gestión es inconstitucional por vulnerar el régimen competencial de la Constitución Federal. Como se explica a continuación, en la medida en que el artículo impugnado faculta al gobernador de Baja California para que rinda informes parciales ante el Congreso del Estado, también para que informe mensualmente a la sociedad a través de medios y redes sociales los logros del gobierno en la solución de la problemática de esa entidad federativa, así como para ejercer estas facultades en los Municipios del Estado de Baja California, su contenido específico regula cuestiones que en términos del régimen transitorio del párrafo octavo del artículo 134 constitucional únicamente corresponde regular al Congreso de la Unión.



65. Desde que este Tribunal Pleno resolvió la **acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada**,¹⁰⁴ se dejó en claro que la decisión del Poder Reformador de la Constitución es que la regulación de todo lo relacionado con propaganda gubernamental en los tres niveles de gobierno sea atribución exclusiva del Congreso de la Unión.¹⁰⁵ Allí se explicó que en términos de lo dispuesto en el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce¹⁰⁶ –que introdujo el párrafo octavo del artículo 134 constitucional–¹⁰⁷ era incuestionable que las entidades federativas carecían de atribuciones regulatorias en ese rubro y, por tanto, debían estarse a lo que dispusieran la Constitución Federal y la legislación común que en materia de propaganda gubernamental emitiera el Congreso de la Unión.¹⁰⁸

66. Si este criterio ya desembocó en la invalidez de diversas normas locales, incluso en ausencia de una ley reglamentaria del artículo 134 de la Constitución Federal, hoy que existe la Ley General de Comunicación Social reglamentaria del párrafo octavo de este precepto constitucional es todavía más claro que únicamente el Congreso de la Unión cuenta con atribuciones para emitir la legislación común para la Federación, las entidades federativas, así como para los Municipios y Alcaldías, en materia de propaganda gubernamental. Como se

¹⁰⁴ Resuelta el veintidós de septiembre de dos mil catorce, en este punto por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero y Pérez Dayán. En este asunto se declaró la invalidez del artículo 144 del Código Electoral del Estado de Colima.

¹⁰⁵ En términos similares se han resuelto, por ejemplo, las siguientes acciones de inconstitucionalidad: 42/2014 y sus acumuladas, 40/2014 y sus acumuladas, 41/2014 y sus acumuladas, 43/2014 y sus acumuladas, 45/2015 y sus acumuladas, 92/2015 y sus acumuladas, 129/2015 y sus acumuladas, 78/2017 y su acumulada y, muy recientemente, 132/2020.

¹⁰⁶ "Tercero. El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos." (Énfasis añadido)

¹⁰⁷ Véase *supra* nota 95.

¹⁰⁸ Acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada, párrafos 143 a 181.



sostuvo en la **acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada**,¹⁰⁹ no es relevante si la regulación que emitan las entidades federativas sobre propaganda gubernamental está redactada en términos similares a lo que establece el Texto Constitucional o más bien en términos más amplios. La exclusión de los demás órdenes de gobierno en la regulación de esta materia es total y desemboca en la invalidez de cualquier disposición local en ese sentido.

67. Pues bien, que una norma local invada las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de propaganda gubernamental depende necesariamente de los alcances que le otorgue a este concepto la propia Constitución Federal. "*Propaganda gubernamental*" en el sentido de los artículos 35, fracción VIII,¹¹⁰ 41, fracción III, apartado C,¹¹¹ y 134, párrafo octavo,¹¹² de la Constitución Federal representa toda actividad de difusión que, a través de cualquier

¹⁰⁹ Resuelta el veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, en este punto por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente en funciones Cossío Díaz, párrafos 46 a 60.

¹¹⁰ "**Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

"...

"VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, las que se sujetarán a lo siguiente:

"...

"**4o.** El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

"El instituto promoverá la participación de los ciudadanos en las consultas populares y será la única instancia a cargo de la difusión de las mismas. La promoción deberá ser imparcial y de ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, sino que deberá enfocarse en promover la discusión informada y la reflexión de los ciudadanos. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos sobre las consultas populares.

"Durante el tiempo que comprende el proceso de consulta popular, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno, salvo aquellas que tengan como fin difundir campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia." (Énfasis añadido).

¹¹¹ "**Artículo 41.** ...

"III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.



medio de comunicación, lleven a cabo los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno. Aunque la difusión de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia sean las únicas actividades de esta índole que están permitidas durante el tiempo que se realicen procesos de consulta popular (artículo 35, fracción VIII) o electorales (artículo 41, fracción III, apartado C), también entran en la definición constitucional de propaganda gubernamental. De lo contrario ningún sentido tendría explicitar en el propio Texto Constitucional que aquéllas se exceptúan de la prohibición que durante estos periodos opera frente a la difusión de propaganda gubernamental. Constitucionalmente hablando, por tanto, este concepto comprende todo ejercicio de divulgación que, en cualquier modalidad de comunicación social y en cualquier tiempo, realice por sí o por medio de algún tercero cualquier órgano del Estado Mexicano.

68. Si bien conforme a nuestro régimen constitucional toda la difusión que lleve a cabo un ente estatal se considera propaganda gubernamental, es decir, que entra en esta categoría independientemente de su contenido o del medio de comunicación por el que se divulgue, no todo tipo de propaganda gubernamental se encuentra permitida constitucionalmente. Como es bien sabido, además de las restricciones temporales recién descritas, el artículo 134 de la Constitución Federal impone estrictos límites de contenido a esta actividad del Estado. Su párrafo séptimo, por ejemplo, obliga a todos los servidores públicos del país a aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin

"...

"Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

"Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia." (Énfasis añadido).

¹¹² Véase *supra* nota 95.



influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.¹¹³ No se permite, por tanto, ejercer los recursos públicos destinados a la propaganda gubernamental para incidir en la contienda electoral. Asimismo, el párrafo octavo del precepto dispone expresamente que este tipo de difusión por parte de los órganos estatales "deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social" y que "en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público".¹¹⁴ Finalmente, el párrafo noveno prevé que "las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar".¹¹⁵

69. Obviamente todo esto quiere decir que para ser constitucionalmente válida la propaganda gubernamental debe reunir ciertas condiciones. También significa, sin embargo, que para efectos del debido cumplimiento de los principios que se buscan proteger a través de las restricciones constitucionales a la propaganda gubernamental, la potestad que se confiere al Congreso de la Unión para regular esta materia necesariamente abarca todas aquellas actividades por medio de las cuales los Poderes estatales pretendan dar a conocer a otros órganos públicos o a la sociedad información relativa a sus labores o gestión. En pocas palabras, dentro de la facultad para regular la propaganda gubernamental se encuadran todos los informes de labores de los servidores públicos estatales así como toda difusión de información por parte de cualquier gobierno estatal a la población acerca de los logros, los avances y resultados en la solución de la problemática de la entidad federativa.

70. Tan es así que la diversa legislación reglamentaria del artículo 134 constitucional que a la fecha ha expedido el Congreso de la Unión establece puntualmente ciertas condiciones de tiempo, modo y lugar para que los gobiernos estatales puedan realizar informes de labores o gestión sin vulnerar los principios establecidos en la Constitución Federal. Por ejemplo, en términos del

¹¹³ Véase ídem.

¹¹⁴ Ídem.

¹¹⁵ Ídem.



artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no serán considerados propaganda electoral el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.¹¹⁶

71. Por su parte, el artículo 14 de la Ley General de Comunicación Social dispone que, siempre que se mantengan bajo estas mismas restricciones de temporalidad y territorialidad, es decir, que sean de carácter anual y estén limitados al ámbito geográfico de responsabilidad del funcionario, dichos informes de labores o gestión tampoco serán considerados comunicación social.¹¹⁷ Como puede observarse, estas dos disposiciones reglamentarias buscan armonizar el derecho a la información de la sociedad con la equidad en la contienda electoral y la imparcialidad en el uso de recursos públicos.

72. En esta tesitura, dado que el artículo 49, fracción V, último párrafo, de la Constitución de Baja California explícitamente autoriza al gobernador del Estado a rendir informes parciales ante el Congreso Local, a informar mensualmente a

¹¹⁶ Véase *supra* nota 97.

¹¹⁷ **"Artículo 14.** El informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer que se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, no serán considerados como comunicación social, siempre que la difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público no exceda de los 7 días anteriores y 5 posteriores a la fecha en que se rinda el informe.

"En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

"Las secretarías administradoras podrán vincular las campañas de comunicación social de los entes públicos que consideren temas afines o líneas de acción compartidas en el marco de sus respectivas competencias, señalando debidamente al o los entes públicos que participen en la Coemisión (sic) de Campaña.

"Para lo anterior, la secretaría administradora coordinará y dará seguimiento a la vinculación de los esfuerzos comunicacionales con base en las estrategias y programas anuales recibidos." (Énfasis añadido)



la población a través de medios de comunicación y redes sociales de los avances y solución de la problemática de la entidad, así como a ejercer todas las facultades de la fracción V en uno o varios de los Municipios de la entidad federativa, es claro que el artículo impugnado viola el régimen competencial establecido en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal y en su régimen transitorio. Todo lo que el párrafo adicionado a la Constitución de Baja California pretende autorizar al gobernador del Estado entra dentro del concepto de propaganda gubernamental en el sentido del artículo 134 constitucional y, por tanto, su desarrollo normativo corresponde al Congreso de la Unión.

73. Por estas razones la Suprema Corte estima que **es sustancialmente fundado** el concepto de violación del Partido de la Revolución Democrática en el sentido de que el artículo 49, fracción V, último párrafo, de la Constitución de Baja California invade las facultades del Congreso de la Unión. En la medida en que dispone que el gobernador de esa entidad federativa puede realizar actividades para rendir informes parciales al Congreso Local e informar sobre las acciones y logros del gobierno, el precepto regula cuestiones que conforme al artículo 134 de la Constitución Federal y a su régimen transitorio únicamente corresponde regular al Poder Legislativo Federal. Que las autoridades responsables señalen que se trata de comunicación social y no de materia electoral simplemente confirma la inconstitucionalidad del artículo, pues uno de los propósitos fundamentales del artículo 134 constitucional es precisamente que la comunicación social de los gobiernos no pueda incidir en el desarrollo de la campaña electoral. Ambas tienen íntima vinculación con la propaganda gubernamental.

74. Al haberse estimado fundado el concepto de invalidez relativo a la falta de competencia de las autoridades de Baja California para expedir la norma impugnada, **debe declararse la invalidez** del artículo 49, fracción V, último párrafo, de la Constitución de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 43, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el catorce de febrero de dos mil veinte. Por consiguiente, con base en el criterio reiterado de este Tribunal Pleno plasmado en la tesis de jurisprudencia cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE



INVALIDEZ.",¹¹⁸ deviene innecesario analizar si el contenido del artículo impugnado vulnera los principios constitucionales de imparcialidad en el uso de los recursos públicos y equidad en la contienda electoral (*supra* párrafo 61.2), así como la prohibición de contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos (*supra* párrafo 61.3).

V. Efectos

75. En términos de los artículos 41, fracción IV,¹¹⁹ 45¹²⁰ y 73¹²¹ de la ley reglamentaria, es necesario fijar los alcances de esta sentencia, así como el momento a partir del cual surtirán sus efectos.

76. **Declaraciones de invalidez.** En el apartado anterior se concluyó que se debe declarar la invalidez del artículo 49, fracción V, último párrafo, de la Constitución de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 43, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el catorce de febrero de dos mil veinte, porque el Congreso Local carece de facultades para reglamentar el artículo 134 constitucional.

77. **Momento en el que surtirán efectos las declaraciones de invalidez.** Con fundamento en el citado artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, esta Suprema Corte determina que la declaración de invalidez del artículo 49, fracción V, párrafo último, de la Constitución de Baja California surtirá sus efectos

¹¹⁸ Tesis de jurisprudencia número P./J. 37/2004, del Tribunal Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863, registro digital: 181398.

¹¹⁹ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

¹²⁰ "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

¹²¹ "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Baja California.

78. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 49, fracción V, párrafo último, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 43, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de febrero de dos mil veinte, en atención a lo expuesto en el apartado IV, subapartado B, de esta decisión.

TERCERO.—La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Baja California, en términos del apartado V de esta determinación.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a los antecedentes, a los requi-



sitos procesales (competencia, oportunidad y legitimación) y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo al estudio de fondo, en su subapartado A, denominado "Procedimiento legislativo impugnado", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto No. 43, mediante el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de febrero de dos mil veinte. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Piña Hernández votaron en contra. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por diversas razones, Franco González Salas, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por diversas razones, respecto del apartado IV, relativo al estudio de fondo, en su subapartado B, denominado "Norma general impugnada", consistente en declarar la invalidez del artículo 49, fracción V, párrafo último, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 43, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de febrero de dos mil veinte, por razón de falta de competencia del Congreso Local para regular la propaganda gubernamental. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra y anunció voto particular. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas,



Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La tesis aislada 1a. XVI/2018 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas, con número de registro digital: 2016426.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 119/2020 y su acumulada 120/2020, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el seis de octubre de dos mil veinte.

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, en la parte que interesa a este voto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por una parte, desestimó la causa de improcedencia planteada por los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Baja California, prevista en los artículos 19, fracción VIII,¹ y 59² de la ley reglamentaria, en relación con el

¹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

² Véase *supra* nota 23.



artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal,³ pues en su concepto, la norma general impugnada no corresponde a la materia electoral y, en ese sentido, los promoventes carecían de legitimación para promover las respectivas acciones de inconstitucionalidad.

La causa de improcedencia se desestimó al considerarse que se encuentra estrechamente vinculada con la materia del fondo de las acciones de inconstitucionalidad.

Por su parte, en el estudio de fondo del asunto, se declaró la invalidez del artículo 49, fracción V, último párrafo, de la Constitución de Baja California, al calificarse sustancialmente fundado el concepto de violación del Partido de la Revolución Democrática, formulado en el sentido de que invade las facultades del Congreso de la Unión en la medida en que, al disponer que el gobernador de esa entidad federativa puede realizar actividades para rendir informes parciales al Congreso Local e informar sobre las acciones y logros del gobierno, el precepto regula cuestiones que, conforme al artículo 134 de la Constitución Federal y a su régimen transitorio, únicamente corresponde regular al Poder Legislativo Federal.

Si bien comparto la decisión sostenida por el Pleno de este Tribunal Constitucional, a través de este voto señalo mi postura en relación con el estudio de la causa de improcedencia, así como el criterio que sostengo sobre las diferencias entre leyes generales y leyes nacionales.

1. Causa de improcedencia.

Como lo manifesté ante el Pleno de este Tribunal Constitucional, en mi opinión, el análisis de la naturaleza de la disposición impugnada sí puede realizarse de manera previa al estudio de fondo de los argumentos planteados por los partidos políticos accionantes, sin que ello involucre el estudio de fondo del asunto, en virtud de que su análisis es un presupuesto de procedencia cuando, quien promueve, es un partido político, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General y 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.⁴

³ Véase *supra* nota 19.

⁴ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...



De estas disposiciones legales se advierte que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad *contra leyes electorales* federales o locales, para lo cual deben satisfacerse los extremos siguientes.

- a) Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.
- b) Que el partido político promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local según sea el caso) y, que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.
- c) *Que las disposiciones impugnadas sean de naturaleza electoral.*

En ese sentido, atendiendo a la causa de improcedencia aducida por las autoridades demandadas en la que sostuvieron que la norma impugnada no corresponde a la materia electoral, considero que sí se estaba en aptitud de analizar si, en el caso, la norma cumple con el requisito previsto en el inciso c), en el entendido de que los diversos dos supuestos quedaron debidamente acreditados en el estudio de legitimación respectivo.

2. Diferencias entre leyes ordinarias federales, leyes orgánicas, leyes reglamentarias, leyes generales y leyes nacionales.

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro."

"Artículo 62.

"...

"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."



El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido un concepto dinámico del federalismo, en el que las líneas divisorias de las actividades de la Unión y de las entidades federativas se convierten en móviles y flexibles y que se presenta como una respuesta a la necesidad de entender que el federalismo, en ocasiones, requiere de la coordinación y cooperación entre los distintos órganos de gobierno, en determinadas materias.⁵

En este modelo constitucional, el ejercicio de las competencias atribuidas al Congreso de la Unión puede tener como resultado distintos tipos de leyes, que tendrán diferentes funciones y ámbitos de aplicación:

- a) Leyes ordinarias federales, que son de aplicación exclusiva por las autoridades federales en el ámbito de su competencia, como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública o el Código Fiscal de la Federación;
- b) Leyes orgánicas, que constituyen, organizan y asignan atribuciones a entidades públicas (poderes federales, órganos constitucionales autónomos, organismos descentralizados, entre otros);
- c) Leyes reglamentarias de preceptos constitucionales que tienen un ámbito de aplicación nacional, como la Ley de Amparo;
- d) Leyes generales, las cuales distribuyen en la inmensa mayoría de los casos las competencias entre la Federación y las entidades federativas (sea a nivel estatal o de la Ciudad de México y/o a nivel municipal o de las Alcaldías de la

⁵ Acción de inconstitucionalidad 45/2016. Sesión de 9 de abril de 2019. Mayoría de diez votos de los Ministros González Alcántara Carrancá salvo por la validez de los artículos 24, fracción X, y 35, fracción IV, Esquivel Mossa salvo por la validez del artículo 33, fracciones VII, VIII y IX, Franco González Salas, Aguilar Morales respecto a la validez de las fracciones II, III y de la X a la XII del artículo 33 y por la invalidez de las diversas fracciones I y de la IV a la IX del propio numeral, Pardo Rebolledo salvo por la validez del artículo 33, fracciones I y de la IV a la IX, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I. en contra de las consideraciones y salvo por la validez del artículo 33, fracciones I y de la IV a la XI, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en reconocer la validez de los artículos 24, fracción X, 31, 32, 33 y 35, fracciones I, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII y XIV, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.



Ciudad de México), y otorgan las bases para legislar en esa materia, como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y,

- e) Leyes nacionales, que corresponden a materias en las que la Constitución reserva a la Federación la facultad exclusiva para legislar y cuyo ámbito de aplicación comprende asuntos de la competencia de todos los niveles de gobierno, como el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Este listado diferencia las leyes que emite el Congreso de la Unión por su fundamento constitucional, su contenido y su función.⁶

En relación con las leyes generales he considerado que existen supuestos en los que es válido que las leyes locales reproduzcan los contenidos de las leyes generales, especialmente en el ámbito de coordinación y concreción de la regulación de que se trate.

Además, en mi opinión, tal reiteración o repetición, por sí misma, no adolece de vicio constitucional alguno. Esas disposiciones simplemente reflejan o son una mera transcripción de la norma de la ley general, lo cual no se traduce en una invasión de la competencia del legislador federal; más bien, considero que se trata de un parafraseo que puede ser útil para que en la ley local se entienda todo el sistema o incluso el propio contenido de la ley en su integridad.

Además, considero que puede resultar conveniente para los operadores jurídicos de la entidad federativa que, de primera mano, consultan y aplican la ley local, sin que sea necesario que de manera constante consulten o cotejen la ley general respecto a contenidos normativos o definiciones que son necesarios para resolver los problemas prácticos que se les presentan.

Sin embargo, ese pronunciamiento no desconoce que existen aspectos que están vedados a los Congresos Locales, incluso tratándose de competencias distribuidas en leyes generales, sobre todo cuando el propio Texto Constitucional refiere que cierto contenido corresponde al contenido mínimo de la ley general, cuya expedición es facultad exclusiva de la Federación.

⁶ Debe tomarse con ciertas reservas la clasificación realizada puesto que debe considerarse que el Poder Reformador de la Constitución no ha sido uniforme en el uso del calificativo que utiliza para referir las leyes.



Por su parte, las leyes nacionales, a diferencia de las leyes marco, no distribuyen competencias entre la Federación y las entidades federativas; sin embargo, es posible que realicen remisiones a las leyes locales.

De esta manera, he formulado reservas en el sentido de que no es absoluta la prohibición para que las entidades federativas puedan legislar en materias reguladas en estas leyes, ante las remisiones a la propia legislación local, por ejemplo, en materias ajenas que desborden a dichas leyes, como en el supuesto de cuestiones orgánicas.

En el asunto en concreto, considero que la regulación de la propaganda gubernamental está otorgada en exclusiva al Congreso de la Unión desde la Constitución, pues así se advierte del artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, al señalar que el Congreso de la Unión debía expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamentara el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, la que establecería las normas a que deberían sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno.

Elo se corrobora con la Ley General de Comunicación Social reglamentaria del párrafo octavo del artículo 34 constitucional, que establece que el Congreso de la Unión cuenta con atribuciones en materia de propaganda gubernamental, para emitir la legislación común para la Federación, las entidades federativas, así como para los Municipios y Alcaldías. De esta manera, considero que las cuestiones relacionadas con la propaganda gubernamental están vedadas a los Congresos Locales.

Estas razones constituyen las aclaraciones que justifican el presente voto concurrente.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo, transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 119/2020 y su acumulada 120/2020, promovida por el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional.

En sesión pública celebrada el seis de octubre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 119/2020, en la cual declaró la invalidez del artículo 49, fracción V, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Baja California.¹ Esta norma autorizaba al Congreso Local a invitar al gobernador, por voto de la mayoría, a rendir informes parciales sobre los avances y resultados de la administración en la problemática del Estado, e informar mensualmente a la población sobre estos avances a través de medios de comunicación y redes sociales.

Una mayoría de Ministras y Ministros consideró que la invalidez de la norma respondía a que los informes contemplados en el artículo impugnado constituirían propaganda gubernamental, lo cual es competencia exclusiva del Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 134 constitucional² y su régimen transitorio.³

¹ **Constitución del Estado de Baja California. "Artículo 49.** Son facultades y obligaciones del gobernador: ...

"V. ...

"El gobernador del Estado podrá ser invitado por la mayoría de los diputados del Congreso para que rinda un informe (sic) parcial de actividades cuando éstos lo consideren conveniente. Con excepción de los supuestos previstos en el artículo 100 de esta Constitución, así como las disposiciones en materia electoral, el titular del Poder Ejecutivo podrá informar mensualmente a la población a través de los medios de comunicación y redes sociales, los avances y resultados en la solución de la problemática de la entidad. De la misma forma, el gobernador del Estado podrá ejercer las facultades contenidas en la presente fracción en uno o varios de los Municipios de Baja California."

² **Constitución General. "Artículo 134. ...**

"Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

"La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

"Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar."



Si bien concuerdo en la invalidez del artículo 49, fracción V, último párrafo, de la Constitución de Baja California, no comparto las razones que sustentaron el fallo mayoritario. Considero que las entidades federativas tienen una competencia residual para regular propaganda gubernamental. Sin embargo, desde mi perspectiva la norma es inconstitucional porque autoriza al gobernador a emitir informes de labores atípicos ("parciales" a invitación del Congreso y "mensuales" por cualquier medio de comunicación), **sin condición o límite alguno, vulnerando los principios de imparcialidad en el uso de los recursos públicos y de equidad electoral.**

I. Fallo mayoritario

El artículo 49, fracción V, último párrafo, de la Constitución de Baja California faculta al gobernador para rendir informes parciales ante el Congreso del Estado, así como para rendir informes mensuales a través de medios de comunicación y redes sociales en cuanto a los logros del gobierno en la solución de problemas de la entidad, y finalmente, para ejercer estas facultades en los Municipios del mismo Estado.

La mayoría de Ministras y Ministros señaló que dichos informes son considerados como *propaganda gubernamental* en términos de lo establecido en la Constitución General,⁴ ya que se trata de una actividad de difusión, que a través de

³ "Tercero. El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos."

⁴ **Constitución General. "Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

"...

"VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, las que se sujetarán a lo siguiente:

"...

"4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

"El instituto promoverá la participación de los ciudadanos en las consultas populares y será la única instancia a cargo de la difusión de las mismas. La promoción deberá ser imparcial y de ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, sino que deberá enfocarse



cualquier medio de comunicación, lleva a cabo un poder público, en este caso el titular del Poder Ejecutivo Local.

Por lo anterior, la mayoría del Pleno votó por **la invalidez del artículo 49, fracción V, último párrafo, de la Constitución Local** ya que, desde su perspectiva, al regular cuestiones sobre *propaganda gubernamental* el legislador local invade la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 134 constitucional⁵ y su régimen transitorio.⁶

en promover la discusión informada y la reflexión de los ciudadanos. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos sobre las consultas populares.

"Durante el tiempo que comprende el proceso de consulta popular, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno, salvo aquellas que tengan como fin difundir campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia; ..."

Constitución General. "Artículo 41. ...

"III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

"...

"Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

"Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia."

⁵ **Constitución General. "Artículo 134. ...**

"Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

"La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

"Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar."

⁶ **Transitorio de la Reforma Constitucional de diez de febrero de dos mil catorce.** "Tercero. El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del



II. Razones del disenso

En primer lugar, contrario a lo señalado por la mayoría del Tribunal Pleno, considero que **los Estados cuentan con una competencia residual** para legislar en materia de propaganda gubernamental aquello que no esté previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la Ley General de Comunicación Social; siempre que no las contradigan.

Efectivamente, el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional establece que los **"servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México**, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos".⁷

Asimismo, el párrafo octavo del mismo precepto dispone que la propaganda que difunda cualquier "ente de **los tres órdenes de gobierno**, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social", prohibiendo expresamente que se incluyan "nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público."⁸ Finalmente, el último párrafo dispone que "las leyes, **en sus respectivos ámbitos de aplicación**, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar".

segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos."

⁷ **Constitución General. "Artículo 134.** ... Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos."

⁸ **Constitución General. "Artículo 134.** ... La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.



Como se observa, el artículo 134 constitucional impone **un deber general sobre los tres niveles de gobierno** de respetar la imparcialidad en el uso de recursos públicos y la equidad en la contienda electoral, así como de limitar la propaganda gubernamental a fines institucionales, sin permitir la sobreexposición mediática de algún servidor público. Asimismo, señala que este deber de los tres órdenes de gobierno será garantizado por las "leyes, **en sus respectivos ámbitos de aplicación**".

Esto me conduce a sostener que **las entidades federativas cuentan con un ámbito residual de competencia** para regular la propaganda gubernamental con la finalidad de hacer realidad los mandatos contenidos en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional. Como consecuencia, el mero hecho de que las Legislaturas Locales regulen actuaciones *relacionadas con*, o que *versen sobre* propaganda gubernamental, **es insuficiente para violar la Constitución**. Lo relevante, en realidad, es determinar si la norma impugnada contraviene las normas que ya ha establecido la Federación en materia de la propaganda gubernamental a través de leyes generales.

De esta manera, contrario a lo que sostuvo la mayoría, el hecho de que el artículo 49, fracción V, último párrafo, de la Constitución de Baja California autorice una especie de propaganda gubernamental **es insuficiente para determinar su inconstitucionalidad**.

Sin embargo, **dicha norma es inconstitucional** porque autoriza al gobernador a emitir informes de labores "parciales" a invitación del Congreso y "mensuales" por cualquier medio de comunicación **sin condición o límite alguno, vulnerando los principios de imparcialidad en recursos públicos y equidad electoral**.

En efecto, tanto la Constitución General como las leyes generales establecen ciertos límites de temporalidad, frecuencia, cobertura y volumen a los informes gubernamentales para asegurarse de que la comunicación social no se convierta en inequidad en la competencia electoral ni desemboque en promoción personalizada de los servidores públicos con aspiraciones políticas.

Conforme al **marco constitucional**,⁹ la propaganda gubernamental está limitada temáticamente, pues debe tener carácter institucional y fines informativos,

⁹ Artículos 35, fracción VIII; 41, fracción III, apartado C, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



educativos o de orientación social,¹⁰ y no puede incidir en la equidad de la contienda electoral.¹¹ La propaganda gubernamental no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que promocionen a un servidor público en lo particular.¹² Asimismo, ésta debe suspenderse durante las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral.¹³

De acuerdo con el marco constitucional, tanto la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁴ como la Ley General de Comunicación

¹⁰ **Constitución General. "Artículo 134.**

"...

"La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público."

¹¹ **Constitución General. "Artículo 134.**

"...

"Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos."

¹² Ídem.

¹³ **Constitución General. "Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

"...

"VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, las que se sujetarán a lo siguiente:

"...

"4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

"El instituto promoverá la participación de los ciudadanos en las consultas populares y será la única instancia a cargo de la difusión de las mismas. La promoción deberá ser imparcial y de ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, sino que deberá enfocarse en promover la discusión informada y la reflexión de los ciudadanos. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos sobre las consultas populares.

"Durante el tiempo que comprende el proceso de consulta popular, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno, salvo aquellas que tengan como fin difundir campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia." (Énfasis añadido).

¹⁴ **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. "Artículo 242.**

"...



Social¹⁵ especifican **a nivel reglamentario** las características que deben contener los informes para cumplir con estos mandatos de la Constitución General, pues deben ser: de realización anual, con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor y que los mensajes para su promoción no excedan de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe, además de que no pueden tener fines electorales ni podrán realizarse durante los periodos de campaña.

Ahora bien, el artículo 49, fracción V, último párrafo, de la Constitución de Baja California establece lo siguiente:

"**Artículo 49.** Son facultades y obligaciones del gobernador: ...

"V. ...

"El gobernador del Estado podrá ser invitado por la mayoría de los Diputados del Congreso para que rinda un informa (sic) parcial de actividades cuando éstos

"5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral."

¹⁵ **Ley General de Comunicación Social. "Artículo 14.** El informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer que se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, no serán considerados como comunicación social, siempre que la difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público y no exceda de los 7 días anteriores y 5 posteriores a la fecha en que se rinda el informe.

"En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

"Las secretarías administradoras podrán vincular las campañas de comunicación social de los entes públicos que consideren temas afines o líneas de acción compartidas en el marco de sus respectivas competencias, señalando debidamente al o los entes públicos que participen en la comisión de campaña.

"Para lo anterior, la secretaría administradora coordinará y dará seguimiento a la vinculación de los esfuerzos comunicacionales con base en las estrategias y programas anuales recibidos."



lo consideren conveniente. Con excepción de los supuestos previstos en el artículo 100 de esta Constitución, así como las disposiciones en materia electoral, el titular del Poder Ejecutivo podrá informar mensualmente a la población a través de los medios de comunicación y redes sociales, los avances y resultados en la solución de la problemática de la entidad. De la misma forma, el gobernador del Estado podrá ejercer las facultades contenidas en la presente fracción en uno o varios de los Municipios de Baja California."

Como puede verse, el precepto impugnado autoriza al gobernador a emitir informes de labores "parciales" a invitación del Congreso y "mensuales" por cualquier medio de comunicación **sin condición o límite alguno**.

En efecto, fuera de referirse a "los avances y resultados en la solución de la problemática de la entidad", **la norma no prevé límites temáticos para estos informes**, a pesar de que el párrafo octavo del artículo 134 constitucional ordena que la información se limite a propósitos institucionales, informativos, educativos o de orientación social. Esta apertura permitiría que los informes atípicos tengan un carácter abiertamente político y deliberadamente electoral, lo cual afecta la equidad en materia de elecciones.

Asimismo, la norma **no establece limitación alguna para la inclusión del nombre, la voz, la imagen o los símbolos asociados con el gobernador** del Estado en estos informes. Su diseño permitiría que el gobernador realice propaganda electoral en cualquier tiempo, presentada como meros "informes de desempeño gubernamental", fuera de los parámetros permitidos por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Este diseño autorizaría con facilidad una sobreexposición del nombre, imagen y voz del gobernador —es decir: **propaganda personalizada**—, en clara violación al párrafo octavo del artículo 134 constitucional.¹⁶

Por lo demás, la norma excede los **límites temporales** previstos en la Constitución General y la legislación reglamentaria, pues extiende la labor "informativa" del gobierno **más allá de la anualidad**, y permite la realización de estos informes **durante el desarrollo de la contienda electoral**.

¹⁶ **Constitución General. "Artículo 134.** ... En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público."



Así, como se observa, el Congreso Local autorizó la realización de dos informes atípicos **cuyo diseño no contempla las limitaciones temporales y modales que prevé la legislación reglamentaria para proteger la equidad electoral y la imparcialidad en el uso de recursos públicos.**

El hecho de que la norma impugnada señale que estos informes deben respetar "*los supuestos en el artículo 100 de la misma Constitución,*¹⁷ *así como las disposiciones en materia electoral*" es una referencia **insuficiente** para limitar el diseño desproporcionadamente abierto y discrecional de estos informes atípicos, cuyas características exceden por mucho los límites establecidos por la legislación reglamentaria a efecto de respetar los mandatos del artículo 134 constitucional.

En suma: la norma impugnada autoriza al gobernador del Estado a emitir propaganda personalizada en cualquier momento. Aunque el Estado de Baja California –como cualquier otra entidad federativa– tiene competencia para regular la propaganda gubernamental, lo debe hacer para materializar los principios de equidad electoral y de imparcialidad en el uso de recursos públicos; no para ponerlos en jaque. Toda vez que en este caso el Congreso Local caminó en la dirección contraria, el artículo 49, fracción V, último párrafo, de la Constitución de Baja California es inconstitucional.

Este voto se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la acción de inconstitucionalidad 119/2020 y su acumulada 120/2020.

En sesión de seis de octubre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 119/2020 y su acumulada 120/2020, promovi-

¹⁷ **Constitución del Estado de Baja California. "Artículo 100.**

"...

"La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente del orden de gobierno estatal o municipal, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, o la promoción de partido político alguno.

"El gasto en la propaganda de comunicación social se registrará por los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Asimismo, se buscará que la propaganda que se utilice no dañe el medio ambiente."



das, respectivamente, por el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional, declaró la invalidez del artículo 49, fracción V, párrafo último, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante el Decreto 43, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de febrero de dos mil veinte.

La norma invalidada en ese asunto, establecía lo siguiente:

(Reformado primer párrafo [N. de E. Republicado], P.O. 31 de octubre de 2019)

"Artículo 49. Son facultades y obligaciones del gobernador:

"...

(Reformada, P.O. 7 de octubre de 2011)

"V. Rendir un informe general, por escrito, del estado que guarde la administración pública, remitiéndolo al Congreso a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias; sin perjuicio de lo anterior, podrá emitir un mensaje ante el Congreso, bajo protesta de decir verdad, en cuyo caso cada grupo parlamentario tendrá derecho a expresar su opinión sobre el contenido del mismo. Tanto el gobernador del Estado, como los grupos parlamentarios, tendrán por una sola ocasión, derecho de réplica.

(Reformado [N. de E. Adicionado], P.O. 14 de febrero de 2020)

"El gobernador del Estado podrá ser invitado por la mayoría de los diputados del Congreso para que rinda un informa (sic) parcial de actividades cuando éstos lo consideren conveniente. Con excepción de los supuestos previstos en el artículo 100 de esta Constitución, así como las disposiciones en materia electoral, el titular del Poder Ejecutivo podrá informar mensualmente a la población a través de los medios de comunicación y redes sociales, los avances y resultados en la solución de la problemática de la entidad. De la misma forma, el gobernador del Estado podrá ejercer las facultades contenidas en la presente fracción en uno o varios de los Municipios de Baja California."

Al respecto, la mayoría de los Ministros integrantes de la sesión, consideró que resultaba aplicable al caso, el diverso precedente de la acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014, resuelta en sesión de veintidós de septiembre de dos mil catorce, donde se invalidó el artículo 144 del Cód-



go Electoral del Estado de Colima,¹ pues en términos de lo dispuesto en el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce² –que introdujo el párrafo octavo del artículo 134 constitucional–,³ las entidades federativas carecen de competencia para regular todo lo relacionado con la propaganda gubernamental, al ser una materia exclusiva del Congreso de la Unión,⁴ por lo que los Congresos Locales debían atenerse a la legislación que al respecto emita la autoridad legislativa federal.

Si bien es cierto que dicho criterio ha sido reiterado en diversos precedentes, como el derivado de la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, resuelta el veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, en la que se precisó que no es relevante si la legislación local en materia de propaganda

¹ **Artículo 144.** No se considerará proselitismo o actos de precampaña la realización de actividades propias de la gestión o realización de informes inherentes de un puesto de elección popular, ni tampoco la entrevista esporádica en medios de comunicación, en periodos distintos a los de precampañas, en las cuales se exprese la intención de buscar una candidatura. En estos casos habrá de considerarse las disposiciones que para tal efecto establezcan la Constitución Federal, la LEGIPE y demás leyes o reglamentos aplicables."

² "Tercero. El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos."

³ **Artículo 134.** ...

"Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

"La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

"Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar."

⁴ En términos similares se han resuelto, por ejemplo, las siguientes acciones de inconstitucionalidad: 42/2014 y sus acumuladas, 40/2014 y sus acumuladas, 41/2014 y sus acumuladas, 43/2014 y sus acumuladas, 45/2015 y sus acumuladas, 92/2015 y sus acumuladas, 129/2015 y sus acumuladas, 78/2017 y su acumulada y, muy recientemente, 132/2020.



gubernamental está redactada en términos similares a lo que establece el Texto Constitucional o más bien en términos más amplios, sino que la exclusión de la competencia del Congreso Federal en esta materia es total y desemboca en la invalidez de cualquier disposición de las entidades federativas, **considero que en el caso concreto del artículo 49, fracción V, párrafo último, de la Constitución Política de Baja California, publicado mediante Decreto 43 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de febrero de dos mil veinte, dichos precedentes no resultan aplicables, como lo explico a continuación.**

En primer término, de la lectura de la norma analizada observo que se distinguen **cuatro supuestos concretos**, a saber:

- 1) La atribución del gobernador de rendir un **informe general**, por escrito, al Congreso Local, relativo al estado que guarda la administración pública de la entidad, el cual debe ser remitido a dicho órgano legislativo a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias. En este supuesto, el titular del Ejecutivo Local puede, además, emitir un mensaje ante el Congreso, bajo protesta de decir verdad, caso en el cual cada grupo parlamentario tendrá derecho a expresar su opinión sobre el contenido del informe general, siendo que tanto el gobernador, como los grupos parlamentarios, tendrán por una sola ocasión, derecho de réplica.
- 2) La atribución otorgada a la mayoría de los diputados del Congreso Local para, cuando lo consideren conveniente, invitar al gobernador a rendir un informe parcial de actividades.
- 3) La atribución del gobernador de informar mensualmente a la población, a través de los medios de comunicación y redes sociales, los avances y resultados en la solución de la problemática de la entidad. En este supuesto, aplica lo dispuesto en el artículo 100 de la Constitución Política de Baja California,⁵

⁵ **Artículo 100.** Los recursos económicos de que dispongan los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los organismos públicos autónomos y los Municipios así como sus respectivas administraciones públicas descentralizadas, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, de acuerdo a las metas que estén destinados dentro de sus respectivos presupuestos de egresos. Los servidores públicos tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. ...

(Párrafo octavo)



cuyo párrafo octavo reproduce las restricciones del diverso artículo 134 de la Constitución Federal a la letra; y

- 4) La atribución concedida al gobernador para ejercer las facultades referidas en uno o varios de los Municipios de Baja California.

De lo anterior, me parece sumamente claro que **los dos primeros supuestos nada tienen que ver con la propaganda gubernamental**, sino que se refieren, el primero, a la facultad del gobernador de rendir el informe anual de labores generales en torno a la administración pública, el cual puede rendir por escrito ante el Congreso, o bien, de manera oral, mediante un mensaje ante los legisladores locales, quienes, en cada caso, tienen derecho de réplica; por su parte, el segundo supuesto, ni siquiera es una atribución concedida al titular del Ejecutivo, sino que corresponde a una mayoría parlamentaria local invitar, si así lo considera pertinente, al gobernador del Estado, para que realice un informe parcial de sus actividades.

En efecto, observo que **estos supuestos tienen que ver con la obligación de rendición de cuentas por parte del Ejecutivo Local frente al Congreso del Estado, lo cual responde al sistema de pesos y contrapesos que es propio de un sistema federal**; incluso, **se da una facultad legislativa, que no depende del gobernador local, para rendir informe parcial de actividades**, lo cual incluso puede ser referido a una situación particular de la cual dependan las actividades de la administración pública local a fin de atender una situación o problema concreto que tenga lugar en la entidad federativa.

Por otra parte, en cuanto al tercer supuesto, a mi parecer, **tampoco se relacionan directamente con la propaganda gubernamental**, sino que **el Constituyente de Baja California únicamente reconoció que el gobernador, como cualquier otro funcionario público, puede hacer uso de los medios de comunicación y las redes sociales, para informar a la población los avances y resultados en la solución de la problemática de la entidad, lo cual, incluso está sujeto a las restricciones que, en materia de propaganda**

"La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente del orden de gobierno estatal o municipal, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, o la promoción de partido político alguno."



gubernamental, establece la Constitución Federal en su artículo 134, así como el diverso 100 de la Constitución Local, esto es, que tales mensajes deben tener carácter institucional y meros fines informativos, educativos o de orientación social.

Si bien es cierto que esta previsión reproduce lo establecido en la Constitución Federal, en torno a las restricciones que en materia de propaganda gubernamental y comunicación social ha establecido el Constituyente Permanente con motivo de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, desde mi particular punto de vista, no era motivo para invalidar la atribución reconocida al gobernador, pues, se hayan previsto o no tales restricciones, lo cierto es que el titular del Ejecutivo, en su actuar, se encuentra sujeto a los mandatos y restricciones que, en materia electoral, aplican a todo servidor público.

Finalmente, el cuarto supuesto contenido en el segundo párrafo de la disposición reclamada, **tampoco incide en el tema de propaganda gubernamental**, porque considero que la circunstancia de que el gobernador acuda a Municipios de la entidad para proporcionar información presencial sobre avances y resultados en la solución de la problemática de la entidad, ni siquiera requiere de un mandato legal, ya que **ello es inherente a sus obligaciones para atender e informar de los resultados de la gestión pública de manera oportuna en los sitios en que se requiere su atención directa**, máxime que ello lo reconoce expresamente la fracción VIII del artículo 49 de la Constitución Política de Baja California.⁶

En esos términos, considero que **tanto los informes de labores o de gestión que realiza el gobernador, así como los mensajes para darlos a conocer que se difundan en medios de comunicaciones y redes sociales, así como las visitas a Municipios en torno a ello, no constituyen, en principio, comunicación social**, siendo que, en ningún caso, la difusión de tales

⁶ "Artículo 45. Son facultades y obligaciones del gobernador: ... (Reformada, P.O. 31 de enero de 1984)

"VIII. **Visitar los Municipios del Estado, cuando lo estime conveniente, proveyendo lo necesario en el orden administrativo**, dando cuenta al Congreso, o al Tribunal Superior, de las faltas que notare y cuyo remedio corresponda a dichos poderes, y solicitar al Congreso del Estado la suspensión de Ayuntamientos, que declare que éstos han desaparecido y la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley prevenga, proponiendo al Congreso en su caso los nombres de los vecinos, para que designe a los integrantes de los Concejos Municipales, en los términos de esta Constitución y las leyes respectivas."



mensajes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral, conforme lo mandatan las restricciones que al respecto establecen los artículos 14 y 21 de la Ley General de Comunicación Social,⁷ como son las campañas de **información relativa a servicios educativos y de salud**; así como las necesarias para la **protección civil en casos de emergencia**.

Atendiendo a ello, para mí, las previsiones impugnadas, contenidas en el artículo 49, fracción V, párrafo último, de la Constitución Política de Baja California, que fue analizado en este asunto, **responden a la obligación de rendición de cuentas de los servidores públicos, en el marco de los mecanismos del gobierno abierto, con la difusión de propaganda gubernamental y la comunicación social**.

⁷ **Artículo 14. El informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer que se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, no serán considerados como comunicación social**, siempre que la difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público y no exceda de los 7 días anteriores y 5 posteriores a la fecha en que se rinda el informe.

En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

"Las secretarías administradoras podrán vincular las campañas de comunicación social de los entes públicos que consideren temas afines o líneas de acción compartidas en el marco de sus respectivas competencias, señalando debidamente al o los entes públicos que participen en la coemisión de campaña.

"Para lo anterior, la secretaría administradora coordinará y dará seguimiento a la vinculación de los esfuerzos comunicacionales con base en las estrategias y programas anuales recibidos."

"Artículo 21. **Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión de toda campaña de comunicación social en los medios de comunicación**.

"Para los efectos del párrafo anterior, en el caso de los procesos electorales locales, deberá suspenderse la difusión de campañas de comunicación social en los medios de comunicación con cobertura geográfica y ubicación exclusivamente en la entidad federativa de que se trate.

Se exceptúan de lo anterior:

"I. **Las campañas de información de las autoridades electorales;**

"II. **Las relativas a servicios educativos y de salud;**

"III. **Las necesarias para la protección civil en casos de emergencia,** y

"IV. Cualquier otra que autorice el Consejo General del **Instituto Nacional Electoral, de manera específica durante los procesos electorales, sin que ello implique que sólo las campañas aprobadas por la referida autoridad administrativa son las que podrían difundirse**.

"Cuando existan procesos electorales, las dependencias y entidades de la administración pública deben acatar la normatividad aplicable que ordene la suspensión de las campañas gubernamentales."



En efecto, de conformidad con el artículo 2, fracciones VI, VII y VIII,⁸ de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tiene, entre sus objetivos, **fomentar la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas** y, de manera concreta, **consolidar la apertura de las instituciones del Estado Mexicano, mediante iniciativas de gobierno abierto, que mejoren la gestión pública a través de la difusión de la información en formatos abiertos y accesibles, así como la participación efectiva de la sociedad en la atención de los mismos**, en tanto que su diverso 42⁹ prevé que se fomentará la implementación de mecanismos de apertura gubernamental.

Lo anterior resulta relevante, pues el gobierno abierto implica la promoción de una doble relación entre el gobierno y los ciudadanos, que potencia el uso de los medios de comunicación, así como de las tecnologías de la información como medidas facilitadoras de interacciones transparentes, participativas y colaborativas, sobre todo en localidades y grupos que son cada vez más amplios, precisamente con el uso de estas tecnologías para proveer de acceso a la información gubernamental y los servicios del gobierno, en condiciones de igualdad, sin barreras de espacio y tiempo.

Teniendo en cuenta lo anterior, considero que el gobierno abierto puede analizarse desde dos puntos de vista: desde una perspectiva instrumental, como herramienta para la mejora de la gestión gubernamental, aspecto que se ve relacionado con la transparencia y la rendición de cuentas; o bien, desde un punto de vista político, como elemento para la evolución democrática de la vida del Estado y la sociedad.

Con base en esta distinción, resulta sencillo advertir que **la transparencia y rendición de cuentas por parte de los servidores públicos a través de infor-**

⁸ "Artículo 2. Son objetivos de la presente ley: ...

"VI. **Consolidar la apertura de las instituciones del Estado Mexicano, mediante iniciativas de gobierno abierto**, que mejoren la gestión pública a través de la difusión de la información en formatos abiertos y accesibles, así como la participación efectiva de la sociedad en la atención de los mismos,

"VII. **Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, a fin de contribuir a la consolidación de la democracia**, y

"VIII. **Promover y fomentar una cultura de transparencia y acceso a la información pública.**"

⁹ "Artículo 42. El instituto coadyuvará en la **promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental**, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo III del título cuarto, de la ley general."



mación compartida en redes sociales es un medio íntimamente ligado con el derecho humano al acceso a la información de las personas.

Basta mencionar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el **amparo en revisión 1005/2018**, en sesión de veinte de marzo de dos mil diecinueve, reconoció que **las redes sociales se han convertido en una fuente de información para las personas y un espacio donde la discusión pública se desarrolla diariamente.**

En este entendido, se precisó que muchas instituciones gubernamentales y servidores públicos disponen de cuentas en redes sociales, en las que aprovechan sus niveles de expansión y exposición para establecer un nuevo canal de comunicación con la sociedad. Es así como las cuentas de redes sociales utilizadas por los servidores públicos para compartir información relacionada con su gestión gubernamental adquieren notoriedad pública y se convierten en relevantes para el interés general.

En ese sentido, se sostuvo que el derecho de acceso a la información, reconocido por el artículo 6o. de la Constitución Federal, debe prevalecer sobre el derecho a la privacidad de los servidores públicos, establecido en los artículos 6, párrafo primero, 7, párrafo segundo y 16, párrafo primero, del propio Magno Ordenamiento, que voluntariamente decidieron colocarse bajo un nivel mayor de escrutinio social.

En consecuencia, se dijo que **los contenidos compartidos a través de las redes sociales gozan de una presunción de publicidad, y bajo el principio de máxima publicidad** previsto en el artículo 6o., apartado A, fracción I, de la Constitución Federal, **deben ser accesibles para cualquier persona**, razón por la cual bloquear o no permitir el acceso a un usuario sin una causa justificada, atenta contra los derechos de libertad de expresión y de acceso a la información de la ciudadanía.

Ahora, en el punto de vista político, es donde, precisamente, se enmarcan las restricciones que prevé el artículo 134 de la Constitución Federal, en términos de propaganda gubernamental y comunicación social, lo cual rige el actuar de las autoridades para efectos de la difusión de mensajes a la población en torno a sus actividades públicas, **restricciones constitucionales que, a mi parecer, rigen en la norma que fue analizada en el caso, máxime que contiene distintos enunciados que no pueden ser analizados de la misma manera, sino que debe diferenciarse el supuesto concreto a que cada uno se refiere.**



Como mencioné, los dos primeros, el informe general anual de laborales y el informe parcial, constituyen **mecanismos de colaboración de los Poderes Ejecutivo y Legislativo para informar y rendir cuentas**, siendo que **el informe parcial queda a instancia e iniciativa del Congreso**, e incluso, **es de cumplimiento potestativo para el titular del Ejecutivo**, pues, al utilizar la expresión "podrá invitar", esa palabra denota que no lo vincula a su necesaria asistencia al recinto legislativo, todo lo cual, para mí, **no viola en forma alguna las atribuciones de la Federación, no advierto, siquiera, el uso parcial de los recursos públicos para ello y, menos aún, el uso indebido de la radio y televisión en materia de comunicación social**, pues al Ejecutivo Local ni siquiera le corresponde administrar los tiempos oficiales ni la norma prevé la posibilidad de contratación de tiempo comercial.

Finalmente, en cuanto a los medios de comunicación social y las redes sociales, la norma impugnada expresamente limita su aplicación a lo dispuesto en la materia electoral y a lo previsto en el artículo 100 de la propia Constitución de Baja California, cuyos párrafos primero y octavo reiteran las restricciones que prevé la Constitución General en materia de difusión de propaganda gubernamental, por lo que es claro que **la utilización de tales medios de comunicación queda también sujeta a la Ley General de Comunicación Social**, cuyo artículo 7¹⁰ prevé que **no será aplicable esa Ley en los casos, entre otros, de información sobre las actuaciones gubernamentales que deban publicarse o difundirse por mandato legal**, por lo que **la propia ley reconoce la existencia de otro tipo de informes**.

Por esas razones, contrariamente a lo resuelto por la mayoría de los Ministros, considero que en el caso debió reconocerse la validez del artículo 49, fracción V, párrafo último, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante el Decreto 43, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de febrero de dos mil veinte, pues no viola en forma alguna la competencia de la Federación en materia de propaganda gubernamental.

Este voto se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹⁰ "Artículo 7. esta ley es aplicable a cualquier campaña de comunicación social pagada con recursos públicos, que sea transmitida en el territorio nacional o en el extranjero.

"No será aplicable esta ley en los casos de aquellas disposiciones normativas, resoluciones y actos administrativos o judiciales y demás información sobre las actuaciones gubernamentales que deban publicarse o difundirse por mandato legal."



Voto particular y concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 119/2020 y su acumulada 120/2020.

En sesión de seis de octubre de dos mil veinte se resolvió la acción de inconstitucionalidad y su acumulada citadas al rubro, bajo la ponencia del Ministro Laynez Potisek, promovidas por los Partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional, respectivamente, en contra del Decreto Número 43 por el que se reforma el artículo 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de febrero de dos mil veinte.

El Tribunal Pleno tuvo que responder a dos preguntas fundamentales: ¿se cometieron violaciones al procedimiento legislativo con impacto invalidante?, y ¿la disposición impugnada, transgrede la competencia del Congreso de la Unión en materia de propaganda gubernamental?

Respecto de la primera pregunta, una mayoría de siete integrantes consideraron que no existían vicios legislativos con potencial invalidante; anuncié mi disenso, pues desde mi perspectiva se debió declarar la invalidez del proceso correspondiente.

Respecto de la segunda pregunta, una mayoría de diez integrantes consideró que el artículo 49, fracción V, último párrafo, de la Constitución Local era inconstitucional; sin embargo, solamente ocho de los mismos consideraron que la inconstitucionalidad derivaba de la incompetencia local para legislar en materia de propaganda gubernamental, los otros dos, sostuvimos que se actualizaba una violación a los principios de imparcialidad en el uso de los recursos públicos y de equidad en la contienda.

A) Voto particular en torno al proceso legislativo

I. Razones de la mayoría

El Tribunal Pleno determinó que, en el caso, no existieron vicios en el procedimiento legislativo que dio origen al decreto impugnado con un potencial para declarar su invalidez. Lo anterior, ya que, por un lado, la dispensa de trámite estuvo fundada y motivada, y por otro, esta dispensa no afectó la posibilidad de expresar debida y oportunamente la opinión de las minorías parlamentarias.

II. Razones del disenso

En esencia, no comparto el reconocimiento de validez del proceso legislativo que dio origen al decreto impugnado, pues, desde mi perspectiva, existieron vicios



con potencial invalidante, toda vez que no se cumplió con las condiciones que este Tribunal Pleno ha establecido para considerar válida la dispensa de los trámites legislativos ordinarios.

En primer lugar, me parece que la dispensa de trámites bajo una supuesta "urgente y obvia resolución" no fue motivada, ya que la única razón que se sostuvo para considerarla como tal fue una reiteración de la exposición de motivos de la iniciativa que, si bien versaba sobre la "importancia" de un nuevo mecanismo de rendición de cuentas a nivel estatal, lo cierto es que esta "importancia" atiende a una cuestión sustantiva de la modificación propuesta y no logra evidenciar o siquiera permitir que se infiera el porqué en ese momento determinado el Congreso Local consideró que era necesario y urgente darle una tramitación sumaria al dictamen de reforma.

En efecto, me parece que para analizar la validez de una dispensa de trámite se deben diferenciar dos conceptos: los *hechos que constituyen la motivación de la iniciativa* y los *hechos que constituyen la motivación de dispensa del trámite legislativo ordinario*. Con esto no pretendo desconocer que, en alguna ocasión, puedan llegar a ser coincidentes las argumentaciones, pero se debe advertir la condición de urgencia meridianamente y no únicamente intentar derivarla de la importancia de la materia de reforma.

Asimismo, no pretendo desconocer o negar la trascendencia o importancia que la reforma impugnada, al igual que muchas otras en diversos ámbitos, podrían tener para la sociedad y el sistema jurídico. Sin embargo, me parece que tal circunstancia, además de no ser equiparable a la motivación para una tramitación sumaria, en vez de disminuir la necesidad de análisis, resalta la necesidad de que los órganos legislativos cumplan con las formalidades para garantizar la adecuada toma de decisiones por parte de sus integrantes.

Lo anterior me parece concordante con diversos criterios de este Tribunal Pleno donde se ha sostenido, esencialmente, que la dispensa de trámites legislativos se debe entender como una situación excepcional y debe satisfacer tres condiciones:¹

¹ Véanse, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, resuelta por mayoría de ocho votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero, y los Ministros Ortiz Mayagoitia, Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón y Silva Meza; en el mismo sentido, la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2009, resuelta por mayoría de ocho votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Silva Meza y Ortiz Mayagoitia.



- 1) La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa;
- 2) La relación medio-fin, es decir, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y,
- 3) Que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso –por supuesto– ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

Bajo esta línea, advierto que éste es el estándar para considerar cuándo es válido dispensar los trámites ordinarios legislativos y cuáles son los requisitos que se tienen que cumplir para actualizar la "urgencia".

Siendo así, me parece que en el caso bajo análisis no se satisfizo ninguna de las condiciones mencionadas, pues si bien podría pensarse que hubo argumentos que demostraron la existencia de determinados hechos que generaran la condición de urgencia, lo cierto es que, como ya se mencionó, ninguno de éstos está realmente relacionado con la necesidad de dispensar los trámites ordinarios por alguna situación que haga indispensable resolver el asunto lo antes posible.

Adicionalmente, considero que tampoco podemos soslayar el hecho de que un diputado, el único que votó en contra de la dispensa, al explicar su disenso expuso ante el Congreso Local la ausencia de razones y motivación que justificaran la urgente y obvia resolución de la iniciativa.

En este aspecto, me parece que aun cuando casi la totalidad de los diputados estuvieron de acuerdo con dispensar los trámites ordinarios, y solamente uno se posicionó en contra, no es dable convalidar el incumplimiento de los requisitos de dispensa únicamente por haber sido avalado por la amplia mayoría. Dicha posición volvería nugatorio el efecto de las acciones de inconstitucionalidad y la legitimación de los promoventes para hacer valer las irregularidades que adviertan en la sustanciación del trámite parlamentario sumario.

Ahora bien, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019,² esta Suprema Corte consideró que no era parte de su tarea el evaluar si las razones que dio el

² En esta acción, resuelta en sesión de once de mayo de dos mil veinte, se determinó por unanimidad del Tribunal Pleno, reconocer la validez del proceso legislativo que dio origen al decreto impugnado.



órgano legislativo para omitir los trámites eran adecuadas o no. Mi concordancia con tal criterio está sujeta a que existan argumentos encaminados a evidenciar la necesidad de urgencia en la tramitación y no únicamente razonamientos genéricos sobre la importancia de la reforma sustantivamente.

Mientras que en aquel precedente se sostuvo que de no aprobarse la iniciativa de forma urgente se generaría incertidumbre económica, política y social que impactaría en los servicios públicos y el bienestar de los ciudadanos. En este caso, no encuentro una motivación mínima de las razones que llevaron a considerar que el asunto era lo suficientemente urgente para obviar los cauces ordinarios del trámite legislativo.

Es decir, considero que, si bien en el presente asunto, durante la sesión plenaria donde se votó, se presentaron argumentos para justificar la urgencia del trámite, lo cierto es que en ningún momento hubo razón alguna encaminada a señalar que existían ciertos hechos que hacían necesaria la tramitación sumaria, sino únicamente a justificar los méritos de la reforma y no la necesidad de una "urgente y obvia resolución".

Otro aspecto que me parece diferenciable de lo sostenido en la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas es que en aquella ocasión se sostuvo que la reforma versaba únicamente sobre un precepto que prorrogaba durante un periodo de tres años el cargo de gobernador de la entidad a través de una disposición transitoria, es decir, únicamente un aspecto de temporalidad, lo cual no requería demasiado estudio previo a la discusión. En este caso, considero que la complejidad de la reforma, aunque solamente haya modificado un artículo de la Constitución Local, es mucho mayor. Esto es, me parece que la *ratio* del precedente no radica en el número de preceptos reformados, sino en la complejidad de conocer las implicaciones de la reforma que se propone.

Así, en este caso, el párrafo adicionado establece una mecánica totalmente nueva de rendición de cuentas a través de informes parciales de actividades por parte del gobernador, a saber, da cuenta de, al menos, tres reglas diferentes: 1) la facultad de rendir un informe parcial de actividades al Congreso Local, cuando el mismo lo estime conveniente; 2) la facultad de informar a través de medios de comunicación y redes sociales los avances y solución de la problemática de la entidad; y, 3) poder ejercer las facultades de la fracción V, en uno o varios Municipios. Por tanto, considero que, a diferencia del precedente, la disposición reformada en el presente caso no podía ser adecuadamente analizada a partir de una sola lectura.

Finalmente, considero que el conocimiento de que una iniciativa existe, o la falta de alegatos respecto de su desconocimiento, no equivalen a que se haya dado



un tiempo razonable para que se pudiera analizar adecuadamente el contenido de la misma, más allá del texto literal propuesto.

La dispensa de los trámites legislativos ordinarios es una situación extraordinaria que debe estar debidamente fundada y motivada, y a la cual únicamente se debe acudir en caso de que existan hechos que realmente demuestren la necesidad de aprobar determinados actos sumariamente para evitar un daño mayor. De otra forma, resulta en una transgresión a los principios democráticos que deben regir dentro de los órganos legislativos.

En suma, reitero la postura expresada en diversos precedentes, como las acciones de inconstitucionalidad 140/2020 y sus acumuladas, 128/2020 y sus acumuladas, y 165/2020 y sus acumuladas. Pues para la dispensa de trámites legislativos debe mediar una motivación sobre los hechos que generan la condición de urgencia y la misma debe colmar los extremos establecidos jurisprudencialmente por este Alto Tribunal.

B) Voto concurrente en torno a las razones para declarar la invalidez del artículo impugnado

I. Razones de la mayoría

Una mayoría de ocho integrantes de este Tribunal Pleno consideró que el artículo 49, fracción V, último párrafo, de la Constitución Local,³ era inconstitucional,

³ Artículo 49. Son facultades y obligaciones del gobernador: ...

(Reformada, P.O. siete de octubre de dos mil once)

"V. Rendir un informe general, por escrito, del estado que guarde la administración pública, remitiéndolo al Congreso a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias; sin perjuicio de lo anterior, podrá emitir un mensaje ante el Congreso, bajo protesta de decir verdad, en cuyo caso cada grupo parlamentario tendrá derecho a expresar su opinión sobre el contenido del mismo. Tanto el gobernador del Estado, como los grupos parlamentarios, tendrán por una sola ocasión, derecho de réplica.

(Reformado [N. de E. Adicionado], P.O. catorce de febrero de dos mil veinte)

"El gobernador del Estado podrá ser invitado por la mayoría de los diputados del Congreso para que rinda un informe (sic) parcial de actividades cuando éstos lo consideren conveniente. Con excepción de los supuestos previstos en el artículo 100 de esta Constitución, así como las disposiciones en materia electoral, el titular del Poder Ejecutivo podrá informar mensualmente a la población a través de los medios de comunicación y redes sociales, los avances y resultados en la solución de la problemática de la entidad. De la misma forma, el gobernador del Estado podrá ejercer las facultades contenidas en la presente fracción en uno o varios de los Municipios de Baja California."



toda vez que la Legislatura Local es incompetente para legislar en materia de propaganda gubernamental.

II. Razones del disenso.

Concuero con la inconstitucionalidad de la norma impugnada, pero lo hago por razones diferentes a las aprobadas mayoritariamente,⁴ dado que, desde mi perspectiva, el Congreso Local sí tiene cierto ámbito competencial para legislar en materia de propaganda gubernamental; no obstante, la norma impugnada transgrede los principios de imparcialidad en el uso de los recursos públicos y de equidad en la contienda electoral.

Respecto de la competencia local, ha sido mi criterio desde la acción de inconstitucionalidad 132/2020⁵ que la reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete, mediante la cual se adicionó, entre otros, el párrafo octavo del artículo 134,⁶ no tuvo como efecto privar totalmente de competencia legislativa a las entidades federativas en materia de propaganda gubernamental, pues no se advierte del entrada normativo, ni de la intención del Poder Reformador, que éste haya sido su objetivo. Inclusive, conforme al artículo sexto transitorio del mismo, se les otorgó a las Legislaturas un plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto para hacer las adecuaciones necesarias a su legislación.⁷

⁴ Es importante notar que las razones que para mí generan la invalidez sí estaban contenidas en la propuesta presentada por el Ministro ponente, pero la mayoría determinó que era innecesario incluirlas en el engrose, dada la actualización de un vicio competencial, que yo no comparto.

⁵ Resuelta en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veinte. En el tema 11 se declaró la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, dada la incompetencia de la Legislatura local en materia de propaganda gubernamental.

⁶ "Artículo 134. ... La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público."

⁷ "Artículo sexto. Las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor; en su caso, se observará lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Los Estados que a la entrada en vigor del presente decreto hayan iniciado procesos electorales o estén por iniciarlos, realizarán sus comicios conforme lo establezcan sus disposiciones constitucionales y legales vigentes, pero una vez terminado el proceso electoral deberán realizar las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior en el mismo plazo señalado, contado a partir del día siguiente de la conclusión del proceso comicial respectivo."



En todo caso, el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional en materia político electoral de diez de febrero de dos mil catorce⁸ tampoco implica tal limitación, pues el mismo se refiere a que los tres órdenes de gobierno deberán "sujetarse" a la ley general que emita el Congreso de la Unión, lo cual, desde mi perspectiva, implica que la Ley General de Comunicación Social, emitida en atención a este precepto, constituye, en todo caso, un marco al que se deben apegar las entidades federativas, pero con la posibilidad de realizar ciertos ajustes en el ámbito de sus competencias siempre y cuando no contravengan lo dispuesto en la ley general o en la Constitución Federal.⁹

De ahí que en este caso haya votado en contra de las consideraciones que fueron aprobadas en el engrose. Desde mi perspectiva, el artículo 49, fracción V, segundo párrafo, de la Constitución Local es inconstitucional por autorizar nuevos supuestos para rendir informes de labores gubernamentales vulnerando los principios de imparcialidad en el uso de los recursos públicos y de equidad en la contienda electoral previstos en el artículo 134 de la Constitución Federal.

Las consideraciones que plasmaré a continuación figuraban originalmente, aunque desarrolladas con precisión y mayor amplitud, en el proyecto que presentó el Ministro ponente a discusión del Pleno; sin embargo, dado que la mayoría consideró actualizado un vicio competencial, se estimó innecesario que las mismas figuraran en el engrose. Me parece importante retomarlas sintéticamente.

Cabe señalar que el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal¹⁰ dispone que la propaganda gubernamental deberá tener carácter institucional y

⁸ "Tercero. El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos."

⁹ No pasa desapercibido que al resolverse la acción 132/2020, voté por la invalidez de los artículos 92, párrafo segundo, y 100, fracciones IV, inciso b), primera oración, y VIII, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, los cuales se analizaron en el mismo tema de propaganda gubernamental. Sin embargo, en aquella ocasión consideré que se estaba regulando un supuesto adicional a las excepciones de la suspensión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales transgrediendo el artículo 41, fracción III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

¹⁰ "Artículo 134. ... La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propa-



finés informativos, educativos o de orientación social bajo cualquier modalidad de comunicación social y prohíbe que ésta incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que promocionen a un servidor público en lo particular. Por su parte, el artículo 41 prevé en su fracción III,¹¹ la suspensión de la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral. Además, establece expresamente que está prohibida la contratación de tiempos en radio y televisión por cualquier persona física o moral –incluidas las autoridades, desde luego– dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos. Finalmente, el artículo 35, fracción VIII, numeral 4, tercer párrafo,¹² ordena la suspensión de la difusión de la propaganda gubernamental durante los procesos de consulta popular.

En relación con los informes anuales de labores que deben emitir los servidores públicos, la Ley General de Comunicación Social prevé condiciones puntuales para que no vulneren estos principios en su artículo 14¹³ –el cual replica

ganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público."

¹¹ "Artículo 41. ... III. ...

"Apartado A. ... Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

"...

"Apartado C. ... Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia."

¹² "Artículo 35. ...

"VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, las que se sujetarán a lo siguiente:

"4o. ... Durante el tiempo que comprende el proceso de consulta popular, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno, salvo aquellas que tengan como fin difundir campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia."

¹³ "Artículo 14. El informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer que se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, no serán considerados como Comunicación Social, siempre que la difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público y no exceda de los 7 días anteriores y 5 posteriores a la fecha en que se rinda el informe.



casi a la letra el contenido del artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales—. ¹⁴ Este precepto dispone que dichos informes, así como los mensajes que se utilicen para darlos a conocer, no serán considerados como comunicación social siempre que (i) su difusión sea anual, (ii) su cobertura geográfica regional corresponda al ámbito de responsabilidad del servidor y (iii) no exceda de los siete días anteriores y los cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. Además, prevé que en ningún caso los informes que se difundan podrán tener fines electorales ni podrán realizarse durante los periodos de campañas electorales.

Como puede observarse, se establecen condiciones estrictas de temporalidad, frecuencia, cobertura y volumen de los informes gubernamentales para asegurarse de que la comunicación social no se traduzca en una inequidad en la competencia electoral ni desemboque en promoción personalizada de los servidores públicos con aspiraciones políticas. El legislador estimó que sólo estos supuestos excepcionales son compatibles con las obligaciones constitucionales de imparcialidad en el ejercicio de los recursos y equidad en la contienda electoral. Con ello se presupone que todo ejercicio fuera de los mismos representa una violación a los principios aludidos.

Ahora bien, el artículo 49, fracción V, segundo párrafo, de la Constitución de Baja California confiere al titular del Poder Ejecutivo local la posibilidad de (i) rendir informes parciales de actividades ante el Congreso Local a solicitud de la mayoría de los diputados, (ii) emitir informes mensuales a la población a través de los medios de comunicación y redes sociales sobre los avances y soluciones relativos a los problemas que enfrenta la entidad y (iii) ejercer ambas facultades en uno o varios de los Municipios del Estado.

Esto implica incrementar los supuestos de propaganda gubernamental que autoriza la ley general y, por tanto, se traduce en una violación del régimen de comunicación social a la luz del artículo 134 de la Constitución Federal.

Este voto se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral ..."

¹⁴ Artículo 242. ...

"5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral."



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE GUERRERO, EN EL SENTIDO DE QUE EL ACCIONANTE CONSINTIÓ LA NORMA AL NO HABER IMPUGNADO LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DE ESA ENTIDAD, AL SER UNA DISPOSICIÓN ESPECIAL CON VIGENCIA ANUAL (LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE TAXCO DE ALARCÓN).

II. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES. EN ELLAS PUEDEN ESTABLECERSE IMPUESTOS CON TODOS SUS ELEMENTOS.

III. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES. CUANDO CONTIENEN ELEMENTOS ESENCIALES Y ACCESORIOS, ASÍ COMO LA MECÁNICA DE OPERACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES, SE ERIGEN EN SÍ MISMAS COMO UNA LEY TRIBUTARIA ESPECIAL.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA IMPUGNAR LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS POR SERVICIOS DE ALUMBRADO PÚBLICO PREVISTOS EN UNA LEY DE INGRESOS MUNICIPAL.

VI. CONTRIBUCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN REGIRLAS A NIVEL FEDERAL Y LOCAL.

VII. CONTRIBUCIONES. ANTE EL CONFLICTO ENTRE SU HECHO IMPONIBLE Y SU BASE GRAVABLE PARA DETERMINAR SU VERDADERA NATURALEZA DEBE ATENDERSE A ÉSTA.

VIII. CONTRIBUCIONES. ELEMENTOS QUE LAS CONFIGURAN.

IX. CONTRIBUCIONES. LA LIBERTAD CONFIGURATIVA QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ATRIBUYE AL LEGISLADOR LOCAL EN LA MATERIA NO LO AUTORIZA PARA DESNATURALIZAR AQUÉLLAS.



X. CONTRIBUCIONES. SU CLASIFICACIÓN A NIVEL FEDERAL CONFORME AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

XI. INGRESOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE GUERRERO. SU CLASIFICACIÓN CONFORME AL CÓDIGO FISCAL MUNICIPAL DE ESA ENTIDAD.

XII. CONTRIBUCIONES EN EL ESTADO DE GUERRERO. TIENEN COMO PRESUPUESTO LA CONGRUENCIA QUE DEBE EXISTIR ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLE.

XIII. CONTRIBUCIONES. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA SE RESPETA EN LA MEDIDA QUE EXISTA CONGRUENCIA ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA CUANTIFICACIÓN DE SU MAGNITUD.

XIV. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. AL ESTABLECERSE COMO SU BASE GRAVABLE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SE ADVIERTE QUE EN REALIDAD SE TRATA DE UN IMPUESTO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 28, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY NÚMERO 170 DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE TAXCO DE ALARCÓN, GUERRERO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

XV. ALUMBRADO PÚBLICO. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULAR LOS IMPUESTOS SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 28, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY NÚMERO 170 DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE TAXCO DE ALARCÓN, GUERRERO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

XVI. SERVICIO PÚBLICO DE ALUMBRADO. LAS LEGISLATURAS LOCALES PUEDEN GRAVARLO, REALIZAR COBROS Y RECAUDACIONES PARA SEGUIR PRESTÁNDOLO, SIEMPRE Y CUANDO LO HAGAN COMO UN DERECHO Y NO COMO IMPUESTO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 28, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY NÚMERO 170 DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE TAXCO DE ALARCÓN, GUERRERO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

XVII. SERVICIO PÚBLICO DE ALUMBRADO. PARA LA CUANTIFICACIÓN DE LAS CUOTAS PARA EL CASO DE LOS DERECHOS, DEBE IDENTIFICARSE



EL TIPO DE SERVICIO DEL QUE SE TRATA, ASÍ COMO EL COSTO QUE SU PRESTACIÓN REPRESENTA PARA EL ESTADO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 28, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY NÚMERO 170 DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE TAXCO DE ALARCÓN, GUERRERO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

XVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA EXTENDER LOS EFECTOS INVALIDANTES DE UNA NORMA JURÍDICA.

XIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 28, PÁRRAFO TERCERO, Y EN CONSECUENCIA DE SUS PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, CUARTO Y QUINTO, DE LA LEY NÚMERO 170 DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAXCO DE ALARCÓN, GUERRERO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

XX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 28, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY NÚMERO 170 DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAXCO DE ALARCÓN, GUERRERO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

XXI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL PARA QUE NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD EL PRÓXIMO AÑO FISCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 28, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY NÚMERO 170 DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAXCO DE ALARCÓN, GUERRERO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 30 DE SEPTIEMBRE DE 2019. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **treinta de septiembre de dos mil diecinueve**.



VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la acción, autoridades emisora y promulgadora, y norma impugnada.** Por oficio presentado el treinta de enero de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, con el carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero, planteando la invalidez de los artículos 14 y 28, párrafo tercero, de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

2. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** La accionante estimó violados los artículos 1o., 6o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los preceptos 1o., 2o. y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 2o., 19 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y adujo, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

3. **A.** Que la contribución prevista en el artículo 28, párrafo tercero, de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019, tiene la naturaleza de un impuesto en vez de un derecho, ya que toma como base para su cobro el consumo de energía eléctrica de cada usuario, que es competencia exclusiva del Congreso de la Unión y se traduce como una violación a los principios de legalidad y proporcionalidad en las contribuciones.

4. Asimismo, señala que el artículo establece el derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, por lo que vulnera los principios de seguridad jurídica y legalidad y el principio de proporcionalidad en las contribuciones, por tomar como base el consumo de energía eléctrica de cada usuario.

5. En relación con lo anterior, externa que las contribuciones previstas en la Constitución tienen distinta naturaleza atendiendo a los elementos esenciales



que los estructuran (sujeto, hecho imponible, base gravable, tasa o tarifa y época de pago). Estos componentes, a pesar de ser una constante estructural de los tributos, su contenido se presenta de distinta forma dependiendo del tipo de contribución. Por lo anterior, aduce que si bien el legislador puede establecer diferentes tipos de tributos, esa habilitación no le otorga la facultad de desnaturalizarlos, por el contrario, debe respetar las notas esenciales de la contribución en cuestión.

6. Refiere que en el caso de los derechos, el hecho imponible consiste en la prestación de un servicio público por parte del Estado o por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación; mientras que el hecho imponible de los impuestos consiste en hechos o actos que no están vinculados con la actividad de un ente público pero reflejan la capacidad tributaria del contribuyente.

7. Así, manifiesta que el hecho imponible constituye un elemento relevante, pues además de ser el presupuesto para el nacimiento de la obligación impositiva, es el elemento que permite identificar la naturaleza de la contribución.

8. Agrega que para individualizar el monto de la obligación impositiva, además del hecho imponible es necesaria la base gravable, pues ambos elementos deben guardar congruencia para cumplir con el principio de proporcionalidad, ya que de lo contrario existiría una imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y la categoría del tributo, lo que incluso puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa quien puede carecer de facultades constitucionales para gravar ese hecho.

9. Trasladado lo anterior al caso, menciona que la ley de ingresos impugnada establece el cobro de "*derechos*" por el servicio de alumbrado público; sin embargo, no hay congruencia entre el hecho imponible (prestación del servicio de alumbrado público) y la base gravable (consumo de energía eléctrica), pues la naturaleza material de la contribución se identifica, en realidad, con un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica.

10. En este sentido, manifiesta que dada la naturaleza de la contribución, lo que se regula en realidad es un impuesto por el consumo de energía eléctrica



y, por tanto, afecta la esfera jurídica de los gobernados de forma desproporcionada e injustificada, porque esta autoridad no tiene sustento constitucional para imponer esta carga tributaria.

11. Así, refiere que cuando se presenta un conflicto entre el hecho imponible y la base gravable para efectos de determinar el cálculo del tributo, debe resolverse en favor de lo que contempla la base gravable dado que es el elemento que sirve para calcular el tributo. Por tanto, si la base gravable consiste en el consumo de energía eléctrica –hecho no relacionado con una actividad del ente público–, la verdadera naturaleza del tributo en cuestión es un impuesto, puesto que el carácter deriva de su propia estructura y no de la denominación que el legislador elija.

12. En otro orden de ideas, expresa que si bien el artículo 115, interpretado armónicamente con el diverso numeral 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), ambos de la Constitución Federal, establecen que el Municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado público, ello no lo habilita para cobrar impuestos por el consumo de energía eléctrica.

13. Concatenados los argumentos, concluye que la contribución establecida en la norma impugnada vulnera el derecho de seguridad jurídica en relación con el principio de proporcionalidad de los tributos, en virtud de que la autoridad legislativa que impone la contribución carece de sustento constitucional para realizarlo, aunado a que no existe una relación entre el hecho y la base imponible, lo que se traduce en el cobro de un impuesto al consumo del flujo eléctrico.

14. De esta manera, la Comisión sostiene que la norma impugnada genera una afectación arbitraria a la esfera jurídica de los gobernados, pues las autoridades locales carecen de sustento jurídico constitucional que las habilite para establecer impuestos sobre el consumo de energía eléctrica.

15. **B.** Aunado a lo anterior, sostiene que el artículo 14 de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019, impone el pago de derechos por concepto de instalación, mantenimiento y conservación del alumbrado público, lo cual es desproporcional en la medida que establece una tarifa diferenciada en razón del tipo de inmueble.



16. Esto es, que el artículo 14 al establecer una contribución adicional por la instalación, mantenimiento y conservación del alumbrado público y contener una tarifa distinta entre predios destinados a casa habitación o baldíos o prestación de servicios relacionados con el turismo, resulta inconstitucional, pues el servicio de alumbrado público es un servicio que presta el Municipio a todos los contribuyentes por igual, con independencia del tipo de inmuebles que posean.

17. Finalmente, solicita que de ser consideradas inconstitucionales las disposiciones impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas por cuestión de efectos y, que en la sentencia, atendiendo el carácter de las leyes de ingresos cuya vigencia es anual, se precisen efectos vinculatorios hacia el Poder Legislativo del Estado de Guerrero para que en el futuro se abstenga de legislar en el mismo sentido.

18. TERCERO.—**Admisión y trámite.** Por acuerdo de uno de febrero de dos mil diecinueve, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad a la que le correspondió el número 28/2019 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

19. Por diverso proveído de uno de febrero de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió la acción y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero, para que rindieran sus respectivos informes, y dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente.

20. CUARTO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.** La presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guerrero rindió el informe a cargo del Poder Legislativo en el que manifestó lo siguiente:

21. Causas de improcedencia.

22. **A.** Expresa que la acción de inconstitucionalidad es improcedente por falta de legitimación de la Comisión accionante, en términos del artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, en relación con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General.



23. Considera lo anterior, en virtud de que la legitimación de la promovente se encuentra limitada a plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

24. En el caso, señala que este medio de control fue promovido en contra de normas fiscales por violación a los principios tributarios establecidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, alegando que el Congreso del Estado de Guerrero estableció el pago del derecho municipal por concepto de servicio de alumbrado público, tomando como base el consumo de energía eléctrica de cada usuario.

25. En este sentido, estima que ese organismo de protección de derechos humanos sólo puede impugnar cierto tipo de normas en atención a su contenido material, es decir, aquellas que transgredan determinados contenidos constitucionales, de manera que existe una limitación constitucional en materia de legitimación, al establecerse, específicamente, que la Comisión sólo podrá promover el presente medio de control constitucional cuando se aleguen violaciones de leyes y tratados internacionales a derechos humanos y, por ende, no se le permite la impugnación de una norma, por violación a otros contenidos constitucionales.

26. Para justificar su aserto, señala que los argumentos expresados han sido sostenidos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 19/2018 y el recurso de inconformidad 19/2018-CA.

27. **B.** En otro orden de ideas, externa que los elementos del tributo referentes al sujeto, objeto, base y época de pago se encuentran establecidos en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero, mientras que la tasa está contenida en la Ley de Ingresos Municipal de Taxco de Alarcón, de modo que debe entenderse que el accionante sólo combate lo referente al objeto y base del tributo, elementos contemplados en la Ley de Hacienda Municipal, por lo que al no haber demandado la inconstitucionalidad de esta última norma en tiempo y forma, deben tenerse por consentidas las disposiciones que se establecen respecto de la disposición impugnada.



28. Por tanto, aduce que existe un consentimiento por parte del accionante, en razón de que no combatió la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero, la cual fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el uno de diciembre de dos mil diecisiete, por este motivo considera que el término para cuestionarla feneció el treinta y uno de diciembre siguiente.¹

29. Contestación a los conceptos de invalidez.

30. El Congreso del Estado de Guerrero señala que es un órgano que cuenta con plenas facultades constitucionales y legales para expedir leyes y decretos de todas aquellas materias que no sean de competencia exclusiva de la Federación, como lo establece el artículo 124 de la Constitución General, así como el numeral 61, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero y 116, fracciones III y IV, de la Ley Orgánica de Poder Legislativo del Estado de Guerrero.

31. En relación con lo anterior, refiere que realizó el procedimiento correspondiente para la creación de la norma reclamada, por lo que no existe razón jurídica alguna para considerar que la disposición jurídica es contraria a la Constitución General.

32. Asimismo, expresa que en términos del artículo 115 de la Constitución Federal, los numerales 170, 171, 178 y 185 de la Constitución Política del Estado y el artículo 28 del Código Civil del Estado, los Municipios son personas morales con personalidad jurídica y patrimonio propio, que ejercen su competencia a través de un órgano de elección popular llamado Ayuntamiento, quien ejerce el gobierno municipal y se relaciona de manera directa con los Poderes del Estado, además de que manejan su hacienda libremente, la cual se integra con los bienes muebles e inmuebles públicos, las contribuciones, derechos, aprovechamientos, productos y otros ingresos.

33. En igual sentido, manifiesta que las atribuciones y competencia del Congreso del Estado, en materia presupuestaria, al tratarse de la aprobación de

¹ Esta causal de improcedencia no fue hecha valer de manera destacada por el órgano legislativo demandado; sin embargo, de la lectura integral del informe se advierte que se trata de una auténtica causal de improcedencia.



Leyes de Ingresos de los Municipios, se encuentran establecidas en los artículos 61 y 62 de la Constitución Política Local y 8 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

34. Bajo el anterior esquema, considera que al emitir la Ley Número 170 de Ingresos del Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019, se respetó la autonomía hacendaria municipal sin contravenir disposiciones constitucionales, ya que los Congresos están facultados para fijar los porcentajes y tarifas que les corresponda a cada uno de los Municipios por la prestación de los servicios públicos en materia de energía eléctrica.

35. Agrega que conforme a lo previsto en el artículo 115 de la Constitución General, el servicio de alumbrado público está a cargo de los Municipios, por lo que las Legislaturas Locales son las encargadas de emitir la normatividad en materia de contribuciones propias de los Estados y sus Municipios.

36. Finalmente, menciona que los artículos 77 y 78 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero establecen que el objeto de este derecho es la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes de los Municipios; que son sujetos a cubrirlo los propietarios o poseedores que se beneficien con el bien, sin importar que sea casa habitación o negocio; que servirá de base para el cálculo el importe de consumo que los propietarios o poseedores, sin que sea mayor al quince por ciento del total de consumo; que su cobro lo llevará a cabo el Ayuntamiento por conducto de la empresa suministradora del servicio.

37. QUINTO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero.** El consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero señaló, en esencia, lo siguiente:

38. Manifiesta que es cierto el acto que se le atribuye por lo que refiere a la promulgación de las normas generales impugnadas, es decir, los artículos 14 y 28, párrafo tercero, de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.



39. En relación con lo anterior, refiere que el acto se realizó por el Ejecutivo del Estado, conforme a la facultad que le confieren los artículos 71, 72 y 91, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Guerrero, por lo que actuó en apego a su facultad y competencia constitucional, que es la de ordenar la promulgación y publicación de las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado y, por tanto, no debe considerarse que hubiera incurrido en invasión e intromisión en la esfera de competencia del Congreso de la Unión.

40. Que la violación aducida por la accionante es infundada, pues los artículos combatidos no vulneran los principios de proporcionalidad tributaria, legalidad y seguridad jurídica, ni son invasores de la esfera competencial del Congreso de la Unión.

41. Asimismo, considera que la norma cuestionada no establece un impuesto o contribución sobre el consumo de energía eléctrica, pues lo que prevé únicamente es el cobro del derecho de alumbrado público, cuya función y ejercicio está a cargo del Municipio, quien puede hacer uso de su derecho para recibir el financiamiento del servicio público, conforme al principio de reserva de ley.

42. Por lo anterior, estima que es obligación de la Legislatura del Estado fijar las contribuciones que correspondan a los Municipios por concepto de los servicios que presten, por lo que al concernir al Municipio de manera exclusiva el servicio de alumbrado público, éste puede realizar el cobro de dicho servicio, de ahí que la Legislatura cuenta con facultad y competencia para regular el pago de derechos por el aprovechamiento del alumbrado público.

43. Con base en los argumentos plasmados, sostiene que es infundada la acción planteada, pues los artículos 14 y 28 no establecen de manera alguna una facultad recaudatoria para el Municipio, sino que se refiere a la forma de recabar el derecho que se regula en dicho precepto, esto es, al pago de la contribución.

44. SEXTO.—**Opinión del fiscal general de la República.** No formuló opinión en relación con el presente asunto.



45. SÉPTIMO.—**Cierre de la instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, por proveído de doce de abril de dos mil diecinueve se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

46. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, finalmente, en términos del punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que se plantea la posible contradicción entre normas de carácter estatal y la Constitución General.

47. SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por razón de orden, en primer lugar, se debe analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

48. La Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019, fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.²

49. Así, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del uno al treinta de enero de dos mil diecinueve.

² Impresión del Periódico Oficial del Estado correspondiente al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, en el que obra la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019, tal como consta en las páginas 200 a 276.

³ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



50. En consecuencia, toda vez que el escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el treinta de enero de dos mil diecinueve, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la demanda,⁴ su presentación **fue oportuna.**

51. No desvirtúa la anterior conclusión, lo manifestado por la Legislatura del Estado de Guerrero, en el sentido de que la accionante consintió la norma al no haber impugnado la Ley de Hacienda Municipal de esa entidad, publicada en el Periódico Oficial del Estado el uno de diciembre de dos mil diecisiete, la cual contiene los elementos del derecho de alumbrado público referentes al sujeto, objeto, base y época de pago.

52. En efecto, la parte accionante reclama en la presente instancia la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019, la cual, aun cuando se encuentra relacionada con la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero, lo cierto es que la legislación de ingresos tiene el carácter de norma especial con vigencia anual, por lo que el cobro de la contribución se hará conforme a lo establecido en esta norma y no en la hipótesis contenida en la legislación hacendaria municipal del Estado.

53. Se concluye lo anterior, porque la ley de ingresos municipal impugnada no constituye en mero catálogo de contribuciones (que en el caso, debe entenderse referido a derechos) establecidas por otras leyes tributarias especiales, ya que el examen de dicha ley controvertida permite advertir que, si bien contiene disposiciones normativas en las que se determina anualmente el monto de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, aportaciones e ingresos extraordinarios, que tenga derecho a percibir el Municipio conforme a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; adicionalmente, establece normas en las que se prevén los elementos esenciales y accesorios, así como la mecánica de operación de diversas contribuciones, entre las que se encuentra el pago de derechos por el servicio de alumbrado público prestado por el Municipio, en los términos regulados por el precepto impugnado.

⁴ Visible en la foja 30 del expediente principal en que se actúa.



54. En torno a esta cuestión –consistente en que las leyes de ingresos pueden incorporar y regular materialmente las contribuciones–, esta Suprema Corte ha considerado que no existe prohibición al respecto, por lo que resulta válido que se proceda de esa manera, lo anterior conforme al criterio que se encuentra en la tesis de rubro: "LEYES DE INGRESOS. PUEDEN ESTABLECER IMPUESTOS CON TODOS SUS ELEMENTOS."⁵

55. De este modo, si la ley de ingresos municipal combatida no se reduce a un mero catálogo de contribuciones, sino que en ella se contienen los elementos esenciales y accesorios, así como la mecánica de operación, particularmente por lo que se refiere a los derechos por el servicio de alumbrado público prestado por el Municipio, sin que en ella se establezca dependencia alguna en ese rubro respecto de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero, o del Código Fiscal Municipal número 152 de la misma entidad federativa; luego, dicha ley se erige en sí misma como una ley tributaria especial, además de constituir un catálogo de contribuciones, por lo que en ella se conjuntan ambos caracteres.

56. En efecto, la ley de ingresos municipal impugnada:

57. **A.** Regula material y directamente el pago de derechos por el servicio de alumbrado público prestado por el Municipio;

58. **B.** Tiene autonomía e independencia de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Guerrero y del Código Fiscal Municipal número 152 de la misma entidad federativa, al margen de que todas ellas formen parte del marco jurídico tributario municipal en sus correspondientes ámbitos de aplicación;

59. **C.** Se constituye en un caso de excepción que escapa a la regla general; por tanto, su constitucionalidad no depende de las leyes tributarias especiales; y

60. **D.** Debe cumplir por sí misma con los parámetros constitucionales, particularmente, con los principios tributarios de proporcionalidad y equidad.

⁵ Con número de registro digital: 233108. [TA]; 7a. Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 64, Primera Parte, página 72.



61. En tales condiciones, en la medida en que la ley de ingresos municipal impugnada tiene el carácter de ley tributaria especial, su constitucionalidad no puede hacerse depender de las otras leyes a que alude el Congreso del Estado de Guerrero, pues no se establecen en éstas todos los elementos y mecánica de operación de los derechos por el servicio de alumbrado público, sino sólo en aquélla.

62. Por tanto, no era necesario que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hubiese reclamado de manera conjunta la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero y la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019, ya que la constitucionalidad de esta última, en el caso analizado, no depende de aquellas otras leyes tributarias en los términos antes explicados, además de que –en esa lógica– no puede asumirse que, ante la falta de impugnación de los dos primeros ordenamientos señalados, pudiera sostenerse que la última ley aludida no viola el citado artículo 31, fracción IV, constitucional.

63. De ahí que es infundado el argumento formulado por la Legislatura del Estado de Guerrero, en virtud de que no es materia de estudio la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero, aunado a que la acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019, fue promovida en tiempo, como se ha evidenciado en líneas anteriores.

64. En similares términos se pronunció este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2012,⁶ en la que declaró infundada la causal de improcedencia planteada por la autoridad legislativa demandada en ese asunto.

65. Del mismo modo, siguiendo lo resuelto por este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 135/2007,⁷ vale señalar que para analizar la constitucio-

⁶ Acción de inconstitucionalidad 4/2012, resuelta en sesión de 28 de mayo de 2012, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos (ponente), Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Silva Meza. Ausente el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

⁷ Acción de inconstitucionalidad 135/2007, resuelta en sesión de 2 de julio de 2007, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas,



nalidad de la Ley de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, en esta sede jurisdiccional, no era necesario que se reclamaran de forma conjunta todas las disposiciones que regulan el cobro de los servicios de alumbrado público.

66. TERCERO.—**Legitimación.** De conformidad con lo previsto en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁸ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover la acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.

67. Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, de la ley reglamentaria de la materia,⁹ establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

68. En el caso, el escrito inicial fue suscrito por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Hum-

Góngora Pimentel (ponente), Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia.

⁸ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; ..."

⁹ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."

Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."



nos, lo que acreditó con copia del oficio número DGPL-1P3A.-4858, emitido por el presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por el que se le hace saber que, en sesión celebrada el trece de noviembre de dos mil catorce, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo en el periodo dos mil catorce a dos mil diecinueve.¹⁰

69. Dicho funcionario ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹¹ y 18 de su reglamento interno;¹² por lo que cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.¹³

70. Además, en el caso se plantea la incompatibilidad de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019 con la Constitución General y tratados internacionales, por estimar que se violan los derechos a la seguridad jurídica, principio de legalidad, de proporcionalidad en las contribuciones, así como la obligación del Estado de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos.

71. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe **reconocerse la legitimación activa** en este asunto.

¹⁰ Foja 47 del expediente.

¹¹ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional. ..."

¹² "Artículo 18. La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

¹³ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, ..."



72. No irrumpe con lo anterior, lo señalado por el Congreso del Estado en su informe en el sentido de que el accionante carece de legitimación procesal porque impugna una norma de carácter fiscal y no una relacionada con derechos humanos.

73. En efecto, como quedó relatado en párrafos anteriores, el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, condiciona la procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea Parte, sin que de esa norma se desprenda algún límite o restricción que impida reconocer la legitimación de la Comisión para promover la presente acción de inconstitucionalidad en contra de normas tributarias.

74. Por el contrario, este Alto Tribunal ha sostenido en precedentes,¹⁴ que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de ingresos de las entidades federativas, pues este tipo de normas, al establecer diversos tributos, se encuentran sometidas a los principios de la materia fiscal, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, como el de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental.

75. En este sentido, las normas que contienen tributos, además de permitir la conformación de la hacienda pública, generan, a su vez, una carga u obligación para las personas contribuyentes, de manera que existe un impacto en el derecho de propiedad de las personas y, por tanto, se actualiza el supuesto de legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover

¹⁴ Por ejemplo, el Tribunal Pleno determinó, en las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, resueltas el 4 de diciembre de 2018, ambas por mayoría de 6 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Aguilar Morales, respecto a reconocer legitimación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción en contra de leyes de ingresos de las entidades federativas. En contra los Ministros Franco González Salas, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán.



la acción de inconstitucionalidad cuando se considere que las normas –tributarias– son contrarias a la Constitución.

76. En consecuencia, es **infundado** el óbice procesal planteado por la Legislatura Local.

77. Tampoco pasa desapercibido que la Comisión accionante hace valer argumentos relacionados con la invasión de esferas competenciales al emitir la Ley de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero. Sin embargo, se insiste en que ese órgano constitucional autónomo cuenta con legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad.

78. Ciertamente, si bien la Comisión accionante plantea que el Congreso de Guerrero no está habilitado constitucionalmente para establecer contribuciones por el consumo de energía eléctrica, lo cierto es que tal argumento incide necesariamente en los derechos fundamentales que se aducen violados, como lo son los derechos de legalidad y de seguridad jurídica.¹⁵

¹⁵ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011). Si bien es cierto que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Suprema, lo que implica que se promueven para preservar de modo directo y único la supremacía constitucional, por lo que sólo los derechos fundamentales previstos por la Constitución pueden servir de parámetro de control en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos de protección de los derechos humanos, también lo es que, al no existir un catálogo de derechos fundamentales tutelados por la Constitución General de la República a los que deban ceñirse dichos organismos al promover acciones de inconstitucionalidad, todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución pueden invocarse como violados, sin que proceda hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de tutelarse por esta vía, de modo que los organismos de protección de los derechos humanos también pueden denunciar violaciones al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, con lo que es dable construir un argumento de violación constitucional por incompatibilidad de una norma con un tratado internacional sobre derechos humanos.". Con número de registro digital: 161410. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 870, P./J. 31/2011.



79. Por tanto, en la medida en que los argumentos sobre invasión de esferas competenciales tienen relevancia para el ejercicio de un derecho humano, se satisface el requisito de legitimación para la promoción de la presente acción de inconstitucionalidad.

80. Aunado a lo anterior, este Tribunal Pleno ha reconocido en los últimos precedentes, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de ingresos¹⁶ de las entidades federativas, en las que se arguya que la invasión de competencias legislativas¹⁷ tiene un impacto en los derechos humanos de las personas.

81. En este sentido, esta Suprema Corte ha sostenido que la Comisión promovente cuenta con legitimación procesal activa, porque si se tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es un análisis en abstracto, inclusive previo a la aplicación de las normas correspondientes, es inconcuso que tratándose de normas respecto de las que se alega invasión competencial de una autoridad legislativa local a una federal en materia contributiva, tales cuestiones son justiciables a través de este medio de defensa, en tanto las normas emitidas por autoridades incompetentes podrían implicar, desde luego, violación al ar-

¹⁶ Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 18/2018, resuelta el 4 de diciembre de 2018, por mayoría de 6 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Aguilar Morales, respecto a reconocer legitimación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción en contra de leyes de ingresos de las entidades federativas, cuando se hagan valer cuestiones de competencia para dictarlas. En contra los Ministros Franco González Salas, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán.

¹⁷ Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 110/2014, resuelta por el Pleno el 5 de junio de 2018, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández (ponente), Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales, en la que se reconoció legitimación a la CNDH para promover la acción en contra de normas penales, por considerarse que el Congreso Local no tenía competencia para legislar en materia de medidas cautelares.

Asimismo, la acción de inconstitucionalidad 101/2015 y sus acumuladas 102/2015 y 105/2015, resuelta el 12 de marzo de 2019, por mayoría de 8 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán, Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales, a favor de reconocer la legitimación de la CNDH y los organismos de protección de derechos humanos, para promover acciones de inconstitucionalidad, incluso, por violaciones competenciales y de naturaleza organizacional de las comisiones, así como para impugnar el procedimiento legislativo. En contra los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek.



título 16 constitucional, respecto a los requisitos que las autoridades deben observar en relación con los actos de molestia que generan en particulares, dentro de los que se encuentra la competencia para ejecutarlos.

82. Por tanto, si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que las leyes locales impugnadas establecen un tipo de contribución distinto al legislado y que dicha normatividad se emitió invadiendo competencia exclusivamente federal, esa ley puede ser violatoria del principio de seguridad jurídica que tutela el artículo 16 constitucional y, por ende, ante la posibilidad de conculcar principios o derechos fundamentales, es viable que el referido ente cuente con legitimación para defender estos valores inherentes a las personas.

83. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** No existiendo motivo de improcedencia diverso a los hechos valer por las partes y atendidos en considerandos previos, por tener una estrecha relación con el tema de oportunidad y legitimación, ni advirtiendo algún otro de oficio, se procede al estudio del fondo del asunto.

84. QUINTO.—**Estudio de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea, en esencia, que la contribución relativa al cobro del servicio de alumbrado público prevista en el artículo 28, párrafo tercero, de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019, no tiene el carácter de derecho, sino de un impuesto que grava el consumo de energía eléctrica, lo cual implica una vulneración a los derechos de legalidad, de seguridad jurídica y al principio de proporcionalidad que rigen en materia fiscal.

85. Señala que si bien el artículo 115 de la Constitución General establece que el Municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado público, ello no implica una habilitación constitucional a los Estados para establecer contribuciones municipales sobre el consumo de energía eléctrica y, en todo caso, tal precepto debe interpretarse armónicamente con el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), constitucional, que otorga esa facultad al Congreso de la Unión.



86. A efecto de analizar la cuestión planteada, es necesario indicar que del contenido de los artículos 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a),¹⁸ y 115, fracciones III, inciso b) y IV, inciso c),¹⁹ de la Constitución General, se desprende

¹⁸ **"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

" ...

"XXIX. Para establecer contribuciones:

" ...

"5o. Especiales sobre:

"a) Energía eléctrica; ..."

¹⁹ **"Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

" ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

" ...

"b) Alumbrado público.

" ...

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

" ...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

" ...

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

" ...

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley. ..."



que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica y que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el de alumbrado público. Asimismo, los Municipios tienen derecho a recibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que las contribuciones sólo tengan esta fuente normativa, por lo que es facultad de las Legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.

87. Siguiendo este hilo conductor, le corresponde a las Legislaturas de los Estados fijar las contribuciones que correspondan a los Municipios por concepto de los servicios que deben prestar y éstos pueden, como consecuencia de esa atribución, realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.

88. En congruencia con lo anterior, para determinar si los artículos impugnados resultan constitucionales o no, es necesario establecer claramente la naturaleza de la contribución que prevén, es decir, debe precisarse si se trata de una contribución de las previstas por el artículo 73 de la Constitución Federal, como lo sostiene la Comisión accionante o si, por el contrario, se trata del establecimiento de un derecho como aduce el Congreso del Estado de Guerrero.

89. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución General²⁰ regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como en los Estados, la Ciudad de México y los Municipios.

90. Este precepto establece los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, los cuales se señalan a continuación:

²⁰ "Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

"...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."



91. **A.** Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.
92. **B.** Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
93. **C.** Sólo se pueden crear mediante ley.
94. **D.** Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
95. **E.** Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.
96. De acuerdo con estas características previstas por la Norma Fundamental se puede válidamente formular un concepto jurídico de contribuciones o tributos que resulte aplicable a todos los niveles de gobierno, que puede definirse como un ingreso de derecho público –normalmente pecuniario– destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Estados o Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.
97. Una vez fijado el concepto constitucional de contribución o tributo, debe precisarse que éste se conforma de distintas especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula. Dichos elementos esenciales de la contribución, reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo son: el sujeto, el hecho imponible, la base imponible, la tasa o tarifa y la época de pago.
98. En relación con lo anterior, aun cuando el Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, al objeto, a la base y a la tasa



o tarifa, debe entenderse que el término objeto se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible y, en particular, a su aspecto objetivo, es decir, a la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley.

99. Al respecto, el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación²¹ contiene dichos elementos, los cuales pueden explicarse de la manera siguiente:

100. **A. Sujeto:** La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva en virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

101. **B. Hecho imponible:** Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria.

102. El hecho imponible constituye el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo. En efecto, el hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.

103. **C. Base imponible:** El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

²¹ **Artículo 5o.** Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta.

"Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

"Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica.

"A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal."



104. **D. Tasa o tarifa:** Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.

105. **E. Época de pago:** Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y, por tanto, debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

106. Ahora bien, aun cuando los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, su contenido es variable, pues se presentan de manera distinta según el tipo de contribución que se analice, dotando a su vez de una naturaleza propia a cada tributo.

107. Asimismo, cabe apuntar que de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución General, tanto la Federación como cada Estado para sí y para sus Municipios, tienen libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que debe respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

108. Una vez sentadas las bases anteriores, debe mencionarse que a nivel federal el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación²² establece la clasifi-

²² **Artículo 2o.** Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus



cación de las contribuciones distinguiendo cuatro especies del género contribución, a saber: los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos.

109. Por su parte, el artículo 3o. del Código Fiscal Municipal número 152 del Estado de Guerrero,²³ reconoce que los ingresos de los Municipios por concepto de contribuciones se clasificarán en:

110. **A.** Ordinarios: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y las participaciones; y,

111. **B.** Extraordinarias: Financiamientos, subsidios y los que decreten excepcionalmente por el Congreso del Estado.

112. En cuanto a la contribución de derechos, el artículo 2o., fracción IV, de la Ley Número 492 de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero,²⁴ con-

funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

"Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1o."

²³ **Artículo 3o.** Los ingresos de los Municipios por concepto de contribuciones se clasificarán en ordinarios y extraordinarios.

I. Son ingresos ordinarios: los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y las participaciones, que se regularán por las leyes fiscales respectivas o en su defecto por este código y supletoriamente por el derecho común.

II. Son ingresos extraordinarios los financiamientos, los subsidios y los que se decreten excepcionalmente por el H. Congreso del Estado.

"Ninguna contribución podrá recaudarse si no está prevista en la Ley de Ingresos de los Municipios."

²⁴ **Artículo 2.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

IV. Derechos: Los ingresos establecidos en la presente ley como contraprestación por los servicios que presta el Ayuntamiento o sus entidades paramunicipales en sus funciones de derecho público



sidera que son los ingresos establecidos como contraprestación por los servicios que presta el Ayuntamiento o sus entidades paramunicipales en sus funciones de derecho público y los previstos por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público.

113. Cabe señalar que el hecho imponible de las contribuciones reviste un carácter especial entre los componentes que integran el tributo, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además sirve como elemento de identificación del tributo, pues en una situación de normalidad evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece. Esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre el hecho y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, la segunda representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución.

114. En este sentido, el hecho imponible otorga efectos jurídicos a la actualización de determinada hipótesis, debido a que la situación, hecho, acto, o actividad constituye un reflejo de la capacidad contributiva del sujeto que actualiza la mencionada hipótesis y no una consecuencia jurídica derivada de la voluntad del legislador de manera arbitraria.

115. Conforme a los anteriores razonamientos, resulta lógico concluir que el hecho imponible, al referirse a la capacidad contributiva del sujeto pasivo que lo actualiza, requiere de un elemento adicional para poder concretar el monto de la obligación tributaria, de manera que se respeta el principio de proporcionalidad tributaria en la medida en que exista congruencia entre el hecho imponible y la cuantificación de su magnitud, función esta última que le corresponde al elemento tributario conocido como base imponible.

116. La exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica in-

y los previstos por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público del patrimonio municipal."



terna de los tributos, pues de lo contrario existiría imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar determinado hecho o acto.

117. En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base lógicamente conduce a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, pues es a la medida que representa a la que se aplica la tasa o tarifa, razón por la cual su análisis jurídico revelará el verdadero aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador, que se encuentra oculto en la base y que, inclusive, no necesita de la realización del hecho imponible ficticio para materializar el surgimiento de la obligación, lo cual en algunas ocasiones podrá demostrar que un impuesto grava un objeto diferente al que refiere su hecho imponible o que una contribución es un impuesto o una contribución de mejoras y no un derecho y viceversa.

118. En el caso concreto, la Comisión accionante plantea la inconstitucionalidad del artículo 28, párrafo tercero, de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019, que señala lo siguiente:

"Artículo 28. Es objeto de este derecho la prestación el servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público, el que presta el Ayuntamiento a la ciudadanía en las calles, plazas, jardines y lugares de uso común.

"...

"Servirá de base para el cálculo de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando el porcentaje del 10 por ciento del consumo. ..."



119. Como se puede apreciar, este precepto impone a los contribuyentes la obligación de pagar el derecho por alumbrado público en las calles, plazas, jardines y demás lugares de uso común, con base en una cuota del diez por ciento (10%) sobre el consumo de energía eléctrica que hiciere el usuario. De aquí se sigue que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del tributo relativos a un derecho se rompe con el contenido del precepto citado, al establecer que la base para el cálculo de este derecho es el importe del consumo que los habitantes del Municipio cubren a la empresa que suministre la energía eléctrica.

120. En efecto, el hecho de que la base imponible establezca como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva el consumo de energía eléctrica, implica que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público que en el caso consiste en dicho consumo de energía.

121. Sobre el particular debe decirse que, según quedó expuesto, el conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que indica la base debe resolverse en favor del previsto en ésta, pues es el que servirá para el cálculo del tributo que se liquidará con base en el consumo de energía eléctrica e irá variando según aumente o disminuya dicho consumo.

122. El anterior razonamiento permite descubrir la verdadera naturaleza del tributo en análisis, puesto que al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, **es dable concluir que se trata de una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos**, ya que la naturaleza de las contribuciones se debe apreciar en relación con su propia estructura y no con el nombre con el que el legislador las denomine.²⁵

²⁵ Véase la tesis de rubro y texto: "TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY. Aun cuando la ley atacada de inconstitucionalidad llame al tributo controvertido 'derecho'; y las autoridades responsables lo conceptúen como 'derecho de cooperación', y el quejoso se empeñe en sostener que es un 'impuesto especial', lo cierto es que este Supremo Tribunal debe analizar el gravamen de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica



123. No obsta a lo anterior el hecho de que el artículo controvertido denomine a la contribución de mérito como derecho, pues materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, tributo que como quedó previamente estudiado, es competencia exclusiva de la Federación, razón por la cual resulta contrario a lo previsto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), de la Constitución General.²⁶

124. En estas condiciones, contrario a lo sostenido por el Congreso del Estado de Guerrero en el informe que rindió en el presente asunto, dicha autoridad carece de facultades para gravar el consumo de energía eléctrica toda vez que ello es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

125. Cabe precisar que el fundamento constitucional que cita el Congreso Local para sustentar la constitucionalidad del precepto controvertido no resulta aplicable al caso, toda vez que regula una cuestión diversa a los derechos que los Municipios pueden cobrar por concepto de alumbrado público.

126. En efecto, el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, último párrafo, de la Ley Fundamental que dispone que las entidades federativas tendrán partici-

independientemente de la denominación que le den las partes.". Con número de registro digital: 232852. [TA]; Séptima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 79, Primera Parte, página 28.

²⁶ Véase la jurisprudencia de rubro y texto: "ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las Legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.". Con número de registro digital: 206077. [J]; Octava Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo I, Primera Parte-1, enero a junio de 1988, página 134. P. 6.



pación –en los términos que establezca la ley federal correspondiente– en el rendimiento de la contribución especial que el Congreso de la Unión fije a la energía eléctrica y que las Legislaturas Locales determinarán el porcentaje (del ingreso que reciba la entidad federativa de que se trate por concepto de esas participaciones) que le tocará a los Municipios, de ninguna manera autoriza que las Legislaturas Locales establezcan impuestos sobre energía eléctrica.

127. Asimismo, no le asiste la razón al Congreso de Guerrero al manifestar que el Poder Legislativo Local está facultado para fijar los porcentajes y tarifas que les corresponden a cada uno de los Municipios por la prestación de los servicios públicos en materia de energía eléctrica. Ello es así, toda vez que, como se ha reiterado en esta sentencia, el establecimiento de este tipo contribuciones es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), constitucional.²⁷

128. En similares términos este Tribunal Pleno se ha pronunciado al resolver las acciones de inconstitucionalidad 23/2005,²⁸ 21/2012, 22/2012,²⁹ 7/2013,

²⁷ Véase la tesis de rubro y texto: "VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 42, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, INCISO 5o., SUBINCISO A), CONSTITUCIONAL. La delegación de facultades realizada por el legislador federal a través del referido precepto legal, que admite el cobro de derechos por servicios de alumbrado público con base en el consumo de energía eléctrica, transgrede el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que altera el esquema de competencias al que constitucionalmente se encuentra supeditado, al permitir a las autoridades locales imponer verdaderas contribuciones en esa materia, no obstante que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que ello únicamente corresponde a la Federación.". Con número de registro digital: 161155. [TA]; Novena Época, 2a. Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 533, 2a. LXXVI/2011.

²⁸ Acción de inconstitucionalidad 23/2005, resuelta en sesión de 27 de octubre de 2005 por unanimidad de 9 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Díaz Romero. No asistieron los Ministros Mariano Azuela Güitrón y Genaro David Góngora Pimentel por estar cumpliendo con comisiones de carácter oficial. De este precedente derivaron las jurisprudenciales de rubros: "CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE.". Con número de registro digital: 174924. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 918, P./J. 72/2006 y "CONTRIBUCIONES SOBRE ENERGÍA ELÉCTRICA. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE INGRESOS DE SALINA CRUZ, TEHUANTEPEC, OAXACA, AL ESTABLECER MATERIALMENTE UN IMPUESTO DE DICHA NATURALEZA, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, NUMERAL 5o., INCISO A) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE



8/2013, 9/2013,³⁰ 18/2018³¹ y 27/2018³² en las que se analizaron distintas leyes estatales de ingresos que gravaban el consumo de energía eléctrica.

129. En consecuencia, al resultar fundado el concepto de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se **declara la invalidez** del artículo 28, párrafo tercero, de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019.

130. En tal virtud, al haberse declarado la invalidez del precepto impugnado por los motivos expuestos, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos planteados por el promovente tendentes a evidenciar que el precepto impugnado es contrario a otros preceptos constitucionales.³³

131. Ahora bien, de la parte final del escrito de demanda de esta acción de inconstitucionalidad se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace valer, también, la inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para

LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Con número de registro digital: 174923. [J], Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 919, P./J. 73/2006.

²⁹ Acciones de inconstitucionalidad 21/2012 y 22/2012, ambas resueltas en sesión de 28 de mayo de 2012 por unanimidad de 10 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebollo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Silva Meza. No asistió el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

³⁰ Acciones de inconstitucionalidad 7/2013, 8/2013 y 9/2013, resueltas en sesión de 4 de diciembre de 2018, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Silva Meza.

³¹ Acción de inconstitucionalidad 18/2018, resuelta en sesión de 4 de diciembre de 2018. Unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales.

³² Acción de inconstitucionalidad 27/2018, resuelta en sesión de 4 de diciembre de 2018. Unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales.

³³ Véase la jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.". Con número de registro digital: 181398. Pleno, [J], Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, P./J. 37/2004.



el Ejercicio Fiscal 2019, por imponer el pago de contribuciones por concepto de instalación, mantenimiento y conservación del alumbrado público, lo cual, en consideración de la Comisión promovente, es desproporcional en la medida que establece una tarifa diferenciada en razón del tipo de inmueble.

132. Esto es, la Comisión promovente sostiene que el artículo 14 de la ley de ingresos es inconstitucional por establecer una contribución adicional por la instalación, mantenimiento y conservación del alumbrado público y contener una tarifa que distingue entre predios destinados a casa habitación o baldíos o para la prestación de servicios relacionados con el turismo. En este sentido, que la norma es inconstitucional, pues el alumbrado público es un servicio que presta el Estado a todos los contribuyentes por igual, con independencia del tipo de inmuebles que posean.

133. La norma cuestionada refiere lo siguiente:

"Artículo 14. El Ayuntamiento percibirá ingresos por concepto de la instalación, mantenimiento y conservación del alumbrado público, de acuerdo a la siguiente clasificación y tarifa:

"I. Tratándose de predios destinados a casa habitación o baldíos:

"a) Dentro del primer cuadro de la cabecera municipal, por metro lineal o fracción. \$45.18

"b) En zonas residenciales o turísticas por metro lineal o fracción. \$88.25

"c) En colonias o barrios populares. \$24.16

"II. Tratándose de locales comerciales o de prestación de servicio, en general:

"a) Dentro del primer cuadro de la cabecera municipal, por metro lineal o fracción. \$222.73

"b) En zonas residenciales o turísticas por metro lineal o fracción. \$422.34



"c) En colonias o barrios populares. \$128.17

"III. Tratándose de locales comerciales o de prestación de servicios, relacionados con el turismo:

"a) Dentro del primer cuadro de la cabecera municipal, por metro lineal o fracción. \$417.09

"b) En zonas residenciales o turísticas por metro lineal o fracción. \$755.21

"c) En colonias o barrios populares. \$208.02

"IV. Tratándose de locales industriales:

"a) Dentro de la cabecera municipal por metro lineal o fracción. \$417.09

"b) En las demás comunidades por metro lineal o fracción. \$208.02."

134. Como se advierte de la redacción de la norma, ésta impone a los contribuyentes el deber de pagar por concepto de instalación, mantenimiento, conservación del servicio de alumbrado público una cuota a partir del destino que se le otorgue al inmueble que se verá beneficiado por este servicio y su ubicación.

135. El artículo 14 impugnado se encuentra inmerso en el "*Capítulo tercero contribuciones especiales*", del "*Título segundo impuestos*", por lo que topográficamente podría entenderse que se trata de un impuesto complementario para cubrir el costo del servicio de alumbrado público, al igual que se hace en el artículo 28 –analizado en páginas precedentes–.

136. Sin embargo, abordar el análisis de regularidad constitucional de este precepto, concibiéndolo como un "*impuesto*" tendría como efecto, declarar su invalidez, pues este Alto Tribunal ha sostenido³⁴ que el Congreso de la Unión

³⁴ Véase, por ejemplo la acción de inconstitucionalidad 132/2007, resuelta el 28 de junio de 2007, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia.



tiene la competencia exclusiva para establecer las contribuciones sobre energía eléctrica, mientras que a las Legislaturas de las entidades federativas les concierne fijar las contribuciones que correspondan a los Municipios por concepto de los servicios que presten, siendo de su competencia exclusiva el servicio de alumbrado público, por lo que éstos pueden, como consecuencia de esa atribución, realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.³⁵

137. En consecuencia, se ha sostenido que **al tener a su cargo el servicio público de alumbrado, indiscutiblemente pueden gravarlo a efecto de realizar cobros y recaudaciones para poder seguir prestando dicho servicio; sin embargo, deberán hacerlo como un derecho y no como impuesto.**³⁶

138. En este sentido, si se analizara este precepto a la luz de la nomenclatura que fijó el legislador, la norma sería inconstitucional. Sin embargo, como se ha sostenido en los precedentes de este Tribunal Pleno, es deber de este órgano jurisdiccional abordar el estudio del tributo controvertido a partir de su verdadera naturaleza, con independencia de la denominación que el legislador hubiera adoptado.

139. En este orden de ideas, es importante, además, recordar que conforme a lo previsto en el artículo 86 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero,³⁷ este tipo de contribuciones especiales se dirige a toda persona que

³⁵ Acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, ambas resultas en sesión de 4 de diciembre de 2018, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynek Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales.

³⁶ Así se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 132/2007, resuelta el 28 de junio de 2007, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia.

³⁷ **"Artículo 86.** Es objeto de la presente contribución, la instalación, mantenimiento y conservación del alumbrado público, que comprende la ampliación, mejora, rehabilitación y reposición de líneas, luminarias, lámparas y accesorios.

"Es sujeto pasivo toda persona, física o moral, que obtenga un beneficio directo derivado de la ejecución de obras de la instalación, mantenimiento y conservación del alumbrado público; los que sean contribuyentes del Derecho por Servicio de Alumbrado Público (DSAP), no estarán obligados a cubrir esta contribución.



obtenga un beneficio directo derivado de la ejecución de obras de la instalación, mantenimiento y conservación del alumbrado público, pero se hace exigible únicamente a quienes no sean contribuyentes del derecho por servicio de alumbrado público. De esa manera, efectivamente, esta contribución busca ser complementaria de la establecida en el artículo 28 antes citado y, por tanto, gravar también la prestación del servicio de alumbrado público.

140. Más aún, porque la declaratoria de invalidez decretada en páginas anteriores, tendría como resultado que todas las personas que son propietarias de un predio y se benefician del alumbrado público, se encuentren ahora en el supuesto que prevé la norma como sujetos del tributo.

141. De esta manera, la redacción de la norma permite advertir que se trata, en realidad, de un "*derecho*" que pretende gravar a quienes se benefician directamente de la ejecución de obras de la instalación, mantenimiento y conservación del alumbrado público, es decir, del servicio de alumbrado público.

142. Siguiendo lo expuesto en páginas anteriores, debe recordarse que conforme a lo previsto en el artículo 2o., fracción IV, de la Ley Número 492 de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero, los "*derechos*" son los ingresos establecidos como contraprestación por los servicios que presta el Ayuntamiento o sus entidades paramunicipales en sus funciones de derecho público y los previstos por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público.

143. Asimismo, se ha sostenido por este Tribunal Pleno que los "*derechos*" como cualquier tributo deben ceñirse a los principios del derecho tributario, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, atendiendo a las particularidades de cada uno. Esto es, que los "*derechos*" deben cumplir con los principios de proporcionalidad y equidad, pero de manera diferenciada a la forma en que son exigibles tratándose de "*impuestos*".³⁸

"Para fijar el monto de la contribución se tomarán en cuenta los metros lineales que los predios tengan de frente a la vía pública, de acuerdo a la clasificación y tarifa que se establezca en la respectiva ley de ingresos. ..."

³⁸ Así se ha sostenido en la jurisprudencia P./J. 2/98, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUES-



144. En esta tesitura, para que los derechos por servicios respeten los principios tributarios de proporcionalidad y equidad es necesario, por una parte, que la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de dicho tributo, tengan en cuenta el costo que para el Estado representa prestar el servicio de que se trate y, por la otra, que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciben servicios análogos.

145. De esta forma, para estar en posibilidad de analizar la proporcionalidad y equidad de las disposiciones que establezcan un derecho, debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, ya que sólo así se podrá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad prestar ese servicio, de modo que no pueden tomarse en consideración aspectos ajenos a ese costo, porque ello daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso.

146. Asimismo, el hecho de que se establezca en una norma jurídica que el monto de los derechos por servicios se determinará atendiendo a la situación particular del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva –aspecto que pudiera ser correcto en el caso de los impuestos–, no es correcto en el caso de los derechos, ya que en ese supuesto, debe tomarse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio.³⁹

147. En este orden de ideas, para la cuantificación de las cuotas para el caso de los derechos, debe identificarse, por una parte, el tipo de servicio público de que se trate y, por la otra, el costo que le representa al Estado prestar

TOS.". Con número de registro digital: 196934. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, página 41.

³⁹ Así se ha sostenido en las tesis de jurisprudencia P./J. 41/96, de rubro: "DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA.". Con número de registro digital: 200083. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IV, julio de 1996, página 17. Así como P./J. 3/98, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.". Con número de registro digital: 196933. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, página 54.



ese servicio, ya que no pueden considerarse para tales efectos, aspectos ajenos a éstos, como lo sería la situación particular del contribuyente o cualquier otro elemento distinto al costo; ya que ello implicaría que se violen los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que no se estaría atendiendo al costo que para el Estado representa prestar el servicio, ni se estaría cobrando un mismo monto a todos aquellos que reciben el mismo servicio.

148. De esta manera, como se adelantó, el artículo 14 de la ley de ingresos impone a los contribuyentes el deber de pagar por concepto de instalación, mantenimiento y conservación del servicio de alumbrado público una cuota a partir del destino que se le otorgue al inmueble que se verá beneficiado por éste servicio y su ubicación.

149. En este sentido, es claro que la norma cuestionada es contraria al principio de proporcionalidad tributaria, en virtud de que en este caso, los derechos de instalación, mantenimiento y conservación del servicio de alumbrado público, a que hace referencia el precepto legal controvertido, no atienden al costo real del servicio proporcionado por el Municipio, sino a la capacidad económica del contribuyente, al establecer que este derecho será calculado a partir del número de metros que mide el predio, así como el tipo de destino de que se trate (residencial, comercial, industrial o turístico) y la zona económica en la que se encuentre (primer cuadro de la cabecera municipal, zonas residenciales o turísticas y colonias o barrios populares).

150. En efecto, para calcular el monto de la instalación, mantenimiento y conservación del servicio de alumbrado público, no se atiende al costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino que introduce elementos ajenos a éste, a fin de determinar la base del tributo y, por ende, el monto del derecho que se debe enterar, como son: la ubicación y el uso que se le dé al inmueble, lo que provoca, por una parte, que los contribuyentes no tributen de manera proporcional, desde la perspectiva que debe tomarse en cuenta tratándose de la contribución denominada "*derecho*".

151. Así, el hecho de que la Legislatura Local hubiere establecido en el numeral en comento, que la base del derecho por servicio de instalación, man-



tenimiento y clasificación del alumbrado público, se obtendría a partir de aspectos que nada tienen que ver con el costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino en dado caso, con la capacidad económica del contribuyente en función del uso o destino que le dé al predio y de la ubicación del inmueble.

152. También es evidente que la norma vulnera el principio de equidad tributaria, en virtud de que el cobro de este tributo no es igual para todos los sujetos a quienes se dirige la prestación del servicio público, a pesar de encontrarse en la misma situación jurídica. Es decir, la norma en cuestión permite el cobro de montos distintos por la prestación de un mismo servicio.

153. En similar sentido se resolvió la acción de inconstitucionalidad 4/2012,⁴⁰ que reiterando lo sustentado por este Pleno en la tesis jurisprudencial P./J. 120/2007, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 83, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, SONORA, QUE ESTABLECE LOS DERECHOS RELATIVOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA.",⁴¹ determinó que los "*derechos*" por el servicio de alumbrado público, vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, cuando no se tome en cuenta el costo global del servicio que presta el Municipio, sino un elemento ajeno, como es el valor catastral del predio, pues se fija en términos de la capacidad contributiva del destinatario del servicio.

154. Por todo lo anterior, se declara la **invalidez** del artículo 14 de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019.

155. SEXTO.—**Extensión de invalidez.** Como se puede apreciar en el apartado anterior, este Tribunal Pleno ha declarado la invalidez de los artículos 28,

⁴⁰ Acción de inconstitucionalidad 4/2012, resuelta en sesión de 28 de mayo de 2012, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos (ponente), Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Silva Meza. Ausente el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴¹ Con número de registro digital: 170766. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 985, P./J. 120/2007.



párrafo tercero; y, 14, de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019. No obstante, de conformidad con lo previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴² esta invalidez deberá extenderse a todas aquellas normas que mantengan una dependencia de los preceptos antes invalidados.

156. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en la jurisprudencia P./J. 53/2010, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.",⁴³ que la invalidez de una norma jurídica puede hacerse en forma directa por actualizarse la transgresión frontal de la Constitución, o bien, en forma indirecta cuando se origina a partir de la extensión de los efectos invalidantes de otra norma.

157. Así, para extender los efectos invalidantes a una norma jurídica, es necesario que exista una dependencia de validez entre la norma previamente declarada inconstitucional, y otras del mismo sistema. Para ello, este Alto Tribunal ha delimitado los siguientes criterios:

158. **A. Jerárquico o vertical**, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior.

159. **B. Material u horizontal**, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser.

⁴² **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

⁴³ Con número de registro digital: 164820. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, P./J. 53/2010.



160. **C. Sistemático en sentido estricto** o de la "*remisión expresa*", el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo.

161. **D. Temporal**, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro.

162. **E. De generalidad**, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven.

163. Ahora bien, como se puede advertir a lo largo de esta sentencia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estudió –y declaró la invalidez– del párrafo tercero del artículo 28 de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019, que fue el segmento normativo efectivamente impugnado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Este párrafo tercero establecía la fórmula para calcular el pago del servicio de alumbrado público, teniendo como base el consumo de energía eléctrica.

164. Sin embargo, este Alto Tribunal estima que el efecto invalidante debe extenderse a la totalidad del artículo 28 referido, pues existe una dependencia material que hace necesario este efecto extensivo. El artículo 28 de la ley de ingresos señala lo siguiente:

165. **"Artículo 28.** Es objeto de este derecho la prestación el servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público, el que presta el Ayuntamiento a la ciudadanía en las calles, plazas, jardines y lugares de uso común.

"Se consideran sujetos de este derecho los propietarios o poseedores que se benefician del servicio de alumbrado público que proporcione el Ayuntamiento,



sin importar que la fuente de alumbrado se encuentre o no frente a su predio, casa habitación o negocio.

"Servirá de base para el cálculo de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando el porcentaje del 10 por ciento del consumo.

"El cobro por concepto de este derecho, lo llevará a cabo la empresa suministradora del servicio quien realizará la respectiva retención, señalando el cargo a pagar en el aviso-recibo que expida bimestralmente.

"Las cantidades que recaude por este concepto la empresa suministradora, deberá enterarla al Ayuntamiento por conducto de la Secretaría de Finanzas Municipal o su equivalente." (lo subrayado representa la porción invalidada directamente).

166. De esta manera, en el primer párrafo se describe el objeto del tributo y la definición del servicio de alumbrado público, mientras que en el segundo párrafo se establece quiénes serán los sujetos de este tributo. Por su parte, en el párrafo tercero –invalidado– se encuentra la base para el cálculo del "*derecho*" de alumbrado público, a partir del consumo de energía eléctrica. Y en los restantes párrafos se expresa la forma en que se cobrará el tributo y se enterará al Ayuntamiento.

167. En este orden de ideas, es patente que al declararse la invalidez del párrafo tercero, del artículo 28, en el que se contenían los elementos principales para establecer la base imponible del tributo, ya no tiene razón de ser el resto del precepto, toda vez que ya no existe forma alguna de hacer exigible el pago del tributo.

168. En consecuencia, **se hace extensiva la declaratoria de invalidez a los párrafos primero, segundo, cuarto y quinto, del artículo 28** de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019.

169. SÉPTIMO.—**Efectos.** Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de



la Constitución General,⁴⁴ las declaratorias de invalidez decretadas en los considerandos quinto y sexto surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero.

170. Asimismo, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, en el futuro **el Poder Legislativo del Estado de Guerrero deberá abstenerse de establecer derechos por el servicio de alumbrado público con base en el consumo de energía eléctrica**, ya sea en la Ley de Hacienda o en las leyes de ingresos de los Municipios de dicha entidad federativa.

171. Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 14 y 28, párrafo tercero, de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, en términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 28, párrafos primero, segundo, cuarto y quinto, de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, de conformidad con lo dispuesto en el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero y conforme a los efectos vinculatorios

⁴⁴ "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando séptimo de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y al Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, en su carácter de autoridad ejecutora y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones de los párrafos del cincuenta y dos al sesenta y tres, respecto de los considerandos primero, segundo y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a las causas de improcedencia.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 14 de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad fede-



rativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 28, párrafo tercero, de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a la extensión de invalidez, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 28, párrafos primero, segundo, cuarto y quinto, de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero; y, 2) vincular al Congreso del Estado de Guerrero para que, en lo futuro, se abstenga de establecer derechos por el servicio de alumbrado público con base en el



consumo de energía eléctrica, ya sea en la ley de hacienda o en las leyes de ingresos de los Municipios de dicha entidad federativa.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro José Fernando Franco González Salas no asistió a la sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve por desempeñar una Comisión Oficial.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del martes 16 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto particular que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 28/2019.

En sesión del treinta de septiembre de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 28/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en contra de la Ley de Ingresos Municipal de Taxco de Alarcón, Guerrero. Por unanimidad de diez votos se declaró la invalidez del párrafo tercero del artículo 28¹ de dicha ley en razón de que vulneraba atribuciones exclusivas de la Federación al pretender establecer impuestos al consumo de energía eléctrica. Asimismo, por mayoría de ocho votos se determinó invalidar el diverso artículo 14 porque preveía tarifas diferenciadas para cubrir el costo de mantenimiento, instalación y conservación del servicio de alumbrado público.

¹ "Artículo 28, párrafo tercero de la Ley de Ingresos del Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero. ...

"Servirá de base para el cálculo de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando el porcentaje del 10 por ciento del consumo. ..."



Tal y como he sostenido en diversos precedentes de la Segunda Sala,² considero que la CNDH no está legitimada para promover acciones de inconstitucionalidad en materia tributaria. Además de que el artículo 105 de la Constitución Federal no otorga a la CNDH facultades irrestrictas en la promoción de este medio abstracto de control de constitucionalidad, en el presente caso la parte actora en realidad plantea un conflicto competencial y no una violación a un derecho humano en específico.

Sustento mi postura en los procesos legislativos de la reforma al artículo 105 constitucional de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, específicamente en su iniciativa, en la cual se estipuló que mediante las acciones de inconstitucionalidad ciertos actores podrían argumentar "ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes". De lo anterior se desprende que jamás fue la intención del Constituyente que los distintos entes facultados para promover una acción pudieran plantear la posible contradicción entre cualquier tipo de norma de carácter general y la Constitución, sino únicamente respecto a las especificadas para cada autoridad. Ello se ve reflejado en el texto de la fracción II del artículo 105 constitucional, pues aunque existen nueve entes facultados para promover acciones de inconstitucionalidad,³ el precepto establece claramente bajo qué supuestos puede cada uno de ellos accionar dicho control abstracto de constitucionalidad.

Consecuentemente, considero que los únicos entes facultados para impugnar cualquier tipo de norma son el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión. En cambio, los organismos constitucionales autónomos comprendidos en el artículo 105, fracción II, constitucional como la CNDH, sólo pueden impugnar cierto tipo de normas cuyo contenido material esté relacionado con su naturaleza. Es inexacto sostener, como hace la mayoría del Pleno de este Alto Tribunal, que la CNDH puede impugnar todo tipo de normas fiscales que estime contrarias a la Constitución.

En esta tesitura, estimo que en el presente asunto la CNDH no argumentó en realidad la vulneración a un derecho humano *per se*, sino que más bien denunció un conflicto competencial entre el Municipio de Taxco, Guerrero, y el Congreso

² Sostuve este criterio en las acciones de inconstitucionalidad 104/2015, 18/2018 y 20/2019 y en el recurso de reclamación 19/2018-CA derivado de la acción de inconstitucionalidad 19/2018.

³ El treinta y tres por ciento de la Cámara de Diputados, el treinta y tres por ciento de la Cámara de Senadores, el Ejecutivo Federal, el treinta y tres por ciento de alguna de las Legislaturas Locales, los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, la CNDH, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y el fiscal general de la República.



de la Unión, e hizo valer violaciones al principio de legalidad en materia tributaria. En relación con el artículo 28 de la ley impugnada, la CNDH solicitó el análisis de la base de un impuesto municipal que tasaba el alumbrado público (disfrazado como "derecho"), por considerar que el mismo invadía la competencia exclusiva en la materia del Congreso de la Unión, prevista en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, párrafo último, de la Constitución Federal. Por otra parte, en relación con el artículo 14 de la misma, la CNDH alegó vulneración a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria. Dado que la accionante esgrimió planteamientos que no guardan relación alguna con su naturaleza como ente garante de derechos humanos, el asunto debió declararse improcedente.

No obstante, obligado por la mayoría a entrar al estudio de fondo del asunto, voté a favor de la invalidez del párrafo tercero del artículo 28 de la ley impugnada toda vez que, siguiendo los múltiples precedentes del Pleno, únicamente el Congreso de la Unión tiene potestad tributaria para establecer impuestos basados en el consumo de energía eléctrica.

Por el contrario, en el caso del artículo 14 de la ley impugnada, considero que fue incorrecto declarar la invalidez del precepto. La mayoría de integrantes de este Alto Tribunal consideró que dicho numeral era inconstitucional porque preveía la obligación de pagar el servicio de instalación, mantenimiento y conservación del servicio de alumbrado público a través de una tasa fija que supuestamente estaba basada en elementos ajenos al costo real del servicio de alumbrado público. En concreto, el cobro de este derecho se fijaba a partir del tamaño, ubicación y destino del predio que iba a ser beneficiado.

Contrariamente a lo que sostuvo la mayoría, considero que usar el valor de un predio como base para financiar el costo del servicio de alumbrado público que brindan los Municipios es una solución que encuentra pleno sustento constitucional. Si bien es cierto que dicha contribución no puede estar basada en el consumo de energía eléctrica (ya que ello es competencia federal), también lo es que los Municipios no están limitados por la Constitución Federal a establecer contribuciones con la naturaleza de "derecho". Al contrario, pueden obtener ingresos de una diversa gama de contribuciones siempre y cuando no invadan competencias de otros órdenes de gobierno ni violen los principios de equidad y proporcionalidad tributaria. Estimo que el error de la mayoría radica en asumir que para financiar la instalación, mantenimiento y conservación del alumbrado público sólo se podían establecer *derechos*. En esta tesitura, considero que es constitucionalmente válido hacerlo a través de un *impuesto* de tipo predial y, por consiguiente, que debió haberse declarado la validez del artículo impugnado.

Este voto se publicó el viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO ABROGADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE ZACATECAS Y DECRETO GUBERNATIVO MEDIANTE EL CUAL SE OTORGAN ESTÍMULOS FISCALES Y REGLAS DE FACILIDADES ADMINISTRATIVAS; AMBOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL DIECISIETE).

II. CONTRIBUCIONES. LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CONCURREN EN SUS FACULTADES, EN EL RESPECTIVO ÁMBITO DE SU COMPETENCIA, PARA SU ESTABLECIMIENTO, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN VII, Y 124 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON EXCEPCIÓN DE LAS EXCLUSIVAS DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULOS 6 A 36 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS).

III. CONTRIBUCIONES. FACULTADES PROHIBIDAS PARA LOS ESTADOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 117 Y 118 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS 6 A 36 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS).

IV. CONTRIBUCIONES. DE LA INTERPRETACIÓN ARMÓNICA DE LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN VII, 117, 118 Y 124 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO PUEDE CONCLUIRSE QUE CORRESPONDA EN EXCLUSIVA AL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLECERLAS SI, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA NORMA FUNDAMENTAL, SE ENCUENTRAN ENCAMINADAS A SUFRAGAR GASTOS PÚBLICOS TANTO DE LA FEDERACIÓN COMO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS (ARTÍCULOS 6 A 36 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS).

V. CONTRIBUCIONES. LA FACULTAD DE LA FEDERACIÓN PARA LEGISLAR EN DETERMINADA MATERIA NO CONLLEVA UNA POTESTAD TRIBUTARIA EXCLUSIVA PARA ESTABLECER AQUÉLLAS SOBRE CUALQUIER CUESTIÓN PROPIA DE LA MATERIA QUE SE REGULA (ARTÍCULOS 6 A 36 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS).



VI. TRIBUTOS SOBRE LA ACTIVIDAD MINERA. LA FACULTAD DE LA FEDERACIÓN PARA LEGISLAR EN MATERIA DE MINERÍA NO IMPLICA POR SÍ SOLA QUE TAMBIÉN LE CORRESPONDA EN EXCLUSIVA A LA FEDERACIÓN ESTABLECER LAS CONTRIBUCIONES QUE SE LLEGUEN A RELACIONAR CON ESA ACTIVIDAD (ARTÍCULOS 6 A 36 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS).

VII. CONTRIBUCIONES VINCULADAS CON LA MINERÍA. LA FACULTAD DE LA FEDERACIÓN PARA ESTABLECER AQUÉLLAS ESTÁ REFERIDA AL APROVECHAMIENTO Y EXPLOTACIÓN DE TODOS LOS MINERALES O SUSTANCIAS QUE EN VETAS, MANTOS, MASAS O YACIMIENTOS CONSTITUYAN DEPÓSITOS CUYA NATURALEZA SEA DISTINTA DE LOS COMPONENTES DE LOS TERRENOS (ARTÍCULOS 8 A 13 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS).

VIII. CONTRIBUCIONES VINCULADAS CON LA MINERÍA. LA ACTIVIDAD MINERA ABARCA ESENCIALMENTE LAS ACTIVIDADES CONSISTENTES EN LA EXPLORACIÓN, EXPLOTACIÓN Y BENEFICIO DE LOS RECURSOS ENUMERADOS POR LOS ARTÍCULOS 27, PÁRRAFO CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 4 DE LA LEY MINERA, EN TÉRMINOS DE LOS NUMERALES 2 Y 3 DE LA PROPIA LEY REGLAMENTARIA (ARTÍCULOS 8 A 13 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS).

IX. CONTRIBUCIONES VINCULADAS CON LA MINERÍA. LOS ESTADOS CUENTAN CON FACULTADES PARA LEGISLAR SOBRE EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES O SUSTENTABLES QUE EN VETAS, MANTOS, MASAS O YACIMIENTOS CONSTITUYEN DEPÓSITOS DE IGUAL NATURALEZA A LOS COMPONENTES DE LOS TERRENOS (ARTÍCULOS 8 A 13 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS).

X. IMPUESTO POR REMEDIACIÓN AMBIENTAL EN LA EXTRACCIÓN DE MATERIALES EN EL ESTADO DE ZACATECAS. SE ENCUENTRA DENTRO DEL ÁMBITO COMPETENCIAL TRIBUTARIO CONCURRENTENTE PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, PUES EL SUPUESTO NORMATIVO PARA SU CAUSA-



CIÓN ES LA EXTRACCIÓN DEL SUELO Y SUBSUELO DE MATERIALES QUE CONSTITUYAN DEPÓSITOS DE IGUAL NATURALEZA A LOS COMPONENTES DE LOS TERRENOS (ARTÍCULOS 8 A 13 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS).

XI. IMPUESTO POR REMEDIACIÓN AMBIENTAL EN LA EXTRACCIÓN DE MATERIALES EN EL ESTADO DE ZACATECAS. LA PREVISIÓN DE LAS ARCILLAS Y CAOLÍN COMO OBJETOS DE ÉSTE SE ENCUENTRA FUERA DEL ÁMBITO RESERVADO A LA FEDERACIÓN, SIEMPRE Y CUANDO SU EXTRACCIÓN SE LLEVE A CABO POR MEDIO DE TRABAJOS A CIELO ABIERTO (ARTÍCULO 8 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS).

XII. IMPUESTO POR REMEDIACIÓN AMBIENTAL EN LA EXTRACCIÓN DE MATERIALES EN EL ESTADO DE ZACATECAS. EL PAGO DE CONTRIBUCIONES DERIVADO DE LA EXTRACCIÓN DE MATERIALES, PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, ÚNICAMENTE COBRA APLICACIÓN CUANDO DICHA EXTRACCIÓN DERIVE DE TRABAJOS SUBTERRÁNEOS (ARTÍCULO 8 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS).

XIII. IMPUESTO POR REMEDIACIÓN AMBIENTAL EN LA EXTRACCIÓN DE MATERIALES EN EL ESTADO DE ZACATECAS. LAS DISPOSICIONES QUE PRECISAN LOS SUJETOS OBLIGADOS AL PAGO DE ÉSTE, LA BASE SOBRE LA CUAL SE VA A CALCULAR, LAS CUOTAS QUE DEBERÁN PAGARSE, ASÍ COMO LA FECHA DEL PAGO Y LAS OBLIGACIONES ADICIONALES QUE GENERA, SON COMPLEMENTARIAS A LA NORMA QUE LO PREVÉN, POR LO QUE NO INVADEN LAS COMPETENCIAS TRIBUTARIAS DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULOS 9 A 13 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS).

XIV. ESPACIO SITUADO SOBRE EL TERRITORIO NACIONAL. SU DOBLE NATURALEZA COMO ESPACIO GEOGRÁFICO EN EL QUE SE LOCALIZAN DIVERSOS RECURSOS NATURALES, SOBRE LOS CUALES LA NACIÓN EJERCE UN DOMINIO DIRECTO Y COMO ESPACIO GEOGRÁFICO QUE FORMA PARTE DEL TERRITORIO NACIONAL.



XV. IMPUESTO A LA EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA EN EL ESTADO DE ZACATECAS. EL RECURSO NATURAL COMPROMETIDO CON ESTA ACTIVIDAD ESPECÍFICA NO ES COMO TAL EL ESPACIO SITUADO SOBRE EL TERRITORIO NACIONAL, SINO EL AIRE (ARTÍCULOS 14 Y 15 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS).

XVI. IMPUESTO A LA EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA EN EL ESTADO DE ZACATECAS. EL ÁMBITO REGULATIVO DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, NUMERAL 2o., DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES COMPLETAMENTE DIVERSO AL SUPUESTO QUE CONTEMPLA AQUELLA CONTRIBUCIÓN, POR LO QUE ÉSTA NO INVADIRÍA LA COMPETENCIA DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULOS 14 Y 15 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS).

XVII. IMPUESTO A LA EMISIÓN DE GASES A LA ATMÓSFERA EN EL ESTADO DE ZACATECAS. LAS DISPOSICIONES QUE COMPLEMENTAN LOS ELEMENTOS RESTANTES DE ÉSTE NO INVADEN LA COMPETENCIA DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULOS 16, 17, 18 Y 19 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS).

XVIII. IMPUESTO POR LA EMISIÓN DE CONTAMINANTES AL SUELO, SUBSUELO Y AGUA EN EL ESTADO DE ZACATECAS. LA DESCARGA DE CONTAMINANTES AL AGUA NO CONSTITUYE UNA ACTIVIDAD DE EXPLOTACIÓN DE DICHO RECURSO NATURAL, SINO QUE ÉSTE ÚNICAMENTE FUNGE COMO UN MERO RECEPTOR DE LAS SUSTANCIAS CONTAMINANTES (ARTÍCULOS 20 A 27 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS).

XIX. IMPUESTO POR LA EMISIÓN DE CONTAMINANTES AL SUELO, SUBSUELO Y AGUA EN EL ESTADO DE ZACATECAS. LA COMPETENCIA CONCURRENTES PARA ESTABLECER TRIBUTOS EN MATERIA DE CONTROL Y PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN DEL AGUA A TRAVÉS DE LA DESCARGA DE AGUAS RESIDUALES SE ENCUENTRA LIMITADA A QUE ÉSTA SE REALICE EN AQUELLAS DE JURISDICCIÓN ESTATAL (ARTÍCULO 20 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS).



XX. IMPUESTO POR LA EMISIÓN DE CONTAMINANTES AL SUELO, SUB-SUELO Y AGUA EN EL ESTADO DE ZACATECAS. LAS DISPOSICIONES QUE SE LIMITAN A COMPLEMENTAR LOS ELEMENTOS RESTANTES QUE HACEN POSIBLE SU CUMPLIMIENTO, NO VULNERAN LA COMPETENCIA DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULOS 20 A 27 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS).

XXI. IMPUESTO AL DEPÓSITO O ALMACENAMIENTO DE RESIDUOS EN VERTEDEROS PÚBLICOS O PRIVADOS EN EL ESTADO DE ZACATECAS. CONSTITUYE UNA FACULTAD TRIBUTARIA CONCURRENTENTE ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (ARTÍCULO 28 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS).

XXII. IMPUESTO AL DEPÓSITO O ALMACENAMIENTO DE RESIDUOS EN VERTEDEROS PÚBLICOS O PRIVADOS EN EL ESTADO DE ZACATECAS. EL PLANTEAMIENTO DE QUE, AL NO SEÑALARSE SI CORRESPONDE A RESIDUOS PELIGROSOS SE ENTIENDE QUE SÍ LOS COMPRENDE Y, POR TANTO, INVADIRÍA LA COMPETENCIA DE LA FEDERACIÓN EN LA MATERIA, DEBE DESESTIMARSE POR DIRIGIRSE A CONTROVERTIR LA LEGALIDAD DEL IMPUESTO (ARTÍCULO 28 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS).

XXIII. IMPUESTO AL DEPÓSITO O ALMACENAMIENTO DE RESIDUOS EN EL ESTADO DE ZACATECAS. LAS DISPOSICIONES QUE SE LIMITAN A COMPLEMENTAR LOS ELEMENTOS RESTANTES QUE HACEN POSIBLE SU CUMPLIMIENTO, NO VULNERAN LA COMPETENCIA DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULOS 28 A 34 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS).

XXIV. IMPUESTOS ECOLÓGICOS EN EL ESTADO DE ZACATECAS. LA EMISIÓN DE PRECEPTOS, EN EJERCICIO DE LA COMPETENCIA CONCURRENTENTE TRIBUTARIA, QUE ESTABLECEN LOS OBJETIVOS Y FINALIDADES QUE SE PRETENDE IMPULSAR CON LOS INGRESOS OBTENIDOS DE AQUÉLLOS NO SUPONEN UNA INVASIÓN A LA ESFERA DE COMPETENCIAS DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULOS 6 Y 7 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS).



XXV. IMPUESTOS ECOLÓGICOS EN EL ESTADO DE ZACATECAS. SON INFUNDADOS LOS ARGUMENTOS QUE SE DIRIGEN A COMBATIR LAS NORMAS SOBRE LOS ESTÍMULOS Y EL DESTINO DE AQUÉLLOS CUANDO NO SE ENCAMINAN A CONTROVERTIRLAS POR VICIOS PROPIOS, SINO COMO PARTE DE UN SISTEMA NORMATIVO CUYA VALIDEZ HA SIDO RECONOCIDA (ARTÍCULOS 35 Y 36 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE ZACATECAS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2017. LA FEDERACIÓN, POR CONDUCTO DEL PODER EJECUTIVO. 11 DE FEBRERO DE 2019. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIOS: EDUARDO ARANDA MARTÍNEZ Y ADRIÁN GONZÁLEZ UTUSÁSTEGUI.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día once de febrero de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el trece de febrero de dos mil diecisiete ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal y en representación del presidente de la República, promovió controversia constitucional en contra de las autoridades y por las normas generales que a continuación se indican, refiriendo también a los entes que tenían la calidad de terceros interesados:¹

Entidad federativa demandada

El Estado de Zacatecas, por conducto de:

¹ Fojas 1 a 28 de la controversia constitucional 56/2017.



- El Poder Ejecutivo de la entidad.
- El Congreso Estatal.

Normas generales cuya invalidez se demanda

• La Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada en el Suplemento 2 al 105 del Periódico Oficial de dicha entidad, el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, en sus artículos 6 a 36, así como sus efectos y consecuencias jurídicas que deriven de su aplicación.

• La Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal 2017, publicada en el Suplemento 3 al 105 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas, el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, en su artículo 1o., concepto 1.5, así como sus efectos y consecuencias jurídicas que deriven de su aplicación.

• El Decreto Gubernativo mediante el cual se otorgan estímulos fiscales y facilidades administrativas para el ejercicio fiscal 2017, publicado en el Suplemento 20 al 105 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas, el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, en su apartado I., inciso D), artículo 5, así como los efectos y consecuencias jurídicas que deriven de su aplicación.

Terceros interesados

El Congreso de la Unión por conducto de:

- La Cámara de Diputados
- La Cámara de Senadores

2. SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se expusieron como antecedentes los siguientes:

i) En sesión de seis de diciembre de dos mil dieciséis, el Pleno de la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de Zacatecas tuvo al gobernador del



Estado presentando la iniciativa relativa a la Ley de Hacienda de Zacatecas, la cual fue turnada para su análisis y dictamen a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, la cual emitió dicho dictamen el ocho de diciembre siguiente.

ii) El dictamen fue sometido a consideración del Pleno del Congreso Local en la Gaceta Parlamentaria de quince de diciembre de dos mil dieciséis y aprobado, por lo que el treinta y uno de diciembre siguiente se publicó en el Suplemento 2 al 105 del Periódico Oficial del Estado de Zacatecas la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

3. TERCERO.—**Artículos constitucionales violados.** El Poder Ejecutivo Federal estimó vulnerados los artículos 4o., párrafo quinto, 27, párrafos cuarto, quinto y sexto, 73, fracciones X, XXIX, numeral 2o., y XXIX-G, 89, fracción I, 124 y 133 de la Constitución General.

4. CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** Para sustentar la invalidez de los preceptos controvertidos el demandante expresó los siguientes argumentos:

- **Primero.** Alegó que los artículos 8 a 13 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, 1o., concepto 1.5, de la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal 2017 y 5, apartado 1, inciso D), del Decreto Gubernativo mediante el cual se otorgan estímulos fiscales y facilidades administrativas para el ejercicio fiscal 2017, viola las atribuciones constitucionales de la Federación en materia de aprovechamiento de recursos minerales.

- Refirió que los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 de la Constitución Federal disponen que todos los recursos naturales de la plataforma continental, todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de la tierra; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas, los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos, son de dominio directo de la nación, el cual es inalienable e intransferible, y que el uso o aprovechamiento de dichos recursos son actividades que sólo pueden realizar los particulares o



sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas a través de concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con lo establecido en las leyes.

- Preciso que, por su parte, en el artículo 73, fracciones X y XXIX, numeral 2o., de la Constitución Federal se estableció como atribución exclusiva del Congreso de la Unión el legislar en materia de minería y establecer contribuciones sobre el aprovechamiento de los recursos naturales a los que se refiere el diverso artículo 27, párrafos cuarto y quinto.

- Adujo que en los artículos tildados de inconstitucionales se estableció un impuesto a la remediación ambiental en la extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos, aun y cuando constituyan vetas, mantos o yacimientos tales como agregados pétreos, andesita, arcillas, arena, caliza, cantera, caolín, grava, riolita, rocas, piedras y sustrato o capa fértil, lo cual conlleva una contribución a la actividad de minería, cuando dicha materia se encuentra reservada a la Federación según lo disponen los artículos 2, 3 y 6 de la Ley Minera, invadiendo con ello la esfera de atribuciones de ésta.

- Reforzó dicho argumento citando las siguientes tesis aisladas de la Suprema Corte "IMPUESTO ESPECIAL SOBRE VENTA DE GASOLINA Y OTROS PRODUCTOS DERIVADOS DEL PETRÓLEO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, PUNTO 5o., INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. CONSTITUYE UNA CONTRIBUCIÓN DE NATURALEZA FEDERAL DE LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.",² "MINAS, QUIEN DEBE IMPONER LAS CONTRIBUCIONES SOBRE LA INDUSTRIA DE."³ y "LEY MINERA."⁴

- **Segundo.** Argumentó que los artículos 6 a 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, así como los diversos 1o., concepto 1.5, de la Ley de

² Tesis 1a. I/2015, Décima Época, Primera Sala, «*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de enero de 2015 a las 9:00 horas y *Gaceta del*» *Semanario Judicial de la Federación*, Libro 14, Tomo I, enero de 2015, página 764, con número de registro digital: 2008265.

³ Quinta Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXIX, página 1376, con número registro digital: 323828.

⁴ Quinta Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo IV, página 224, con número de registro digital: 289542.



Ingresos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal 2017 y 5, apartado I, inciso D), del Decreto Gubernativo mediante el cual se otorgan estímulos fiscales y facilidades administrativas para el ejercicio fiscal 2017, violan las atribuciones de la Federación en materia impositiva y de medio ambiente.

- Refirió que en los artículos 4o., quinto párrafo y 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, se dispuso que era facultad del Congreso de la Unión expedir leyes que establecieran la concurrencia de la Federación, Estados, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en materia de protección al ambiente y restauración del equilibrio ecológico, que a partir de este mandato se expidió la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en cuyo artículo 5o., se establecieron las facultades que corresponderían a la Federación, en tanto que en el diverso numeral 108 se fijaron las atribuciones que corresponderían a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales del Ejecutivo Federal y que en la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos también se habían establecido diversas facultades para la Federación.

- Enfatizó que en el artículo 7o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se precisaron las facultades propias de las entidades federativas y se dispuso que las facultades otorgadas expresamente a la Federación no podían ser ejercidas por aquéllas.

- Alegó que con los artículos tildados de inconstitucionales se transgredió el ámbito de competencia de la Federación, pues el Estado de Zacatecas estableció cuatro impuestos que transgredían la esfera competencial de la Federación en materia de contribuciones ambientales, pues la competencia concurrente que desde la Constitución se previó para la materia implicaba que cada uno de los niveles de gobierno debía ejercer sus facultades en el marco establecido por el Congreso de la Unión, bajo el cual se dispuso que era competencia federal establecer contribuciones sobre la actividad minera y el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en el artículo 27, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Federal.

- **Respecto al impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales**, el Estado de Zacatecas excedió su atribución de prevención y control



de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias que constituyen depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, prevista en el artículo 7o., fracción X, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, pues dichas facultades no le autorizaban a establecer contribuciones a la extracción de materiales, en tanto que es atribución de la Federación la regulación de las actividades relacionadas con la explotación, exploración y beneficio de los minerales, sustancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la nación, tal como se advierte del artículo 5o., fracción XIV, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Además, que en el artículo 236 de la Ley Federal de Derechos ya se ha establecido un derecho por el concepto que grava la normativa estatal controvertida.

• **Respecto al impuesto a la emisión de gases a la atmósfera**, el Estado de Zacatecas excedió sus facultades relativas a la prevención y control de la contaminación atmosférica por fuentes físicas que funcionen como establecimientos industriales (estipulada en el artículo 7o., fracción III, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente), pues la regulación de la contaminación de la atmósfera proveniente de todo tipo de fuentes emisoras, a través de la imposición de contribuciones sobre el espacio situado en territorio nacional, es propia de la Federación, esto en términos de los artículos 4o., párrafo quinto, 27, párrafo cuarto, 73, fracciones XXIX, numeral 2o. y XXIX-G, de la Constitución Federal, así como 5o., fracción XII, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

• **Respecto al impuesto a la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua**, el Estado de Zacatecas excedió las atribuciones relativas, en términos de la fracción VIII del artículo 7o. de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, a la regulación del aprovechamiento sustentable y a la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal y de jurisdicción nacional que tenga asignadas, pues con el impuesto en mención invadió la facultad impositiva de la Federación, prevista en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 2o., de la Constitución General, para establecer contribuciones respecto de las descargas de aguas residuales en aguas sujetas a la jurisdicción federal, de la cual deriva la atribución prevista en el artículo 5o., fracción XI, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente



para la regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de las aguas nacionales. Además, en el artículo 276 de la Ley Federal de Derechos ya se establece un derecho por concepto de descargas de aguas residuales.

- **Respecto al impuesto al depósito o almacenamiento de residuos**, el Estado de Zacatecas excedió la facultad que los artículos 7o., fracción VI y 137 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, le confieren para regular los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no sean considerados como peligrosos y para legislar respecto de la autorización de los Municipios para el funcionamiento de estos sistemas tratándose de residuos sólidos municipales, pues esta atribución no conlleva la posibilidad de establecer una contribución al respecto de esta actividad; además, la regulación controvertida no establece una distinción entre residuos y residuos peligrosos, de lo cual se deriva que se intentó gravar estos últimos, cuya regulación corresponde a la Federación. Enfatizó que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente sí preveía esta distinción y que el artículo 194-T de la Ley Federal de Derechos establece el pago de un derecho por actividades en materia de residuos peligrosos.

- Finalmente, expuso que si bien los artículos 21 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 30 de la Ley General del Cambio Climático establecen una facultad concurrente para el diseño, desarrollo y aplicación de instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, ello debe realizarse de conformidad al ámbito competencial de cada nivel de gobierno y que las entidades federativas no tienen competencia para imponer contribuciones en materia ambiental sobre materias o actividades cuya competencia se encuentra reservada a la Federación, como lo son la minería y el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales a los que se refieren los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional.

5. QUINTO.—**Trámite y admisión.** Por acuerdo de catorce de febrero de dos mil diecisiete el Ministro presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y



registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, asignándole el número de expediente 56/2017 y ordenó turnarlo a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández como instructora del procedimiento. En esa misma fecha la Ministra instructora dictó un proveído en el que admitió a trámite la presente controversia, tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Zacatecas, emplazándolos para que produjeran su contestación y otorgó la calidad de terceros interesados a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión. Asimismo, ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República para que, antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestara lo que a su representación correspondiera.⁵

6. SEXTO.—**Manifestaciones de la Cámara de Senadores.** Por escrito presentado el seis de abril de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Senado de la República, por conducto del presidente de su mesa directiva, expuso las siguientes manifestaciones con respecto a los conceptos de invalidez planteados en la demanda:⁶

- Respecto al **primer concepto de invalidez** estimó que éste debía ser declarado fundado, pues el establecimiento por parte del Estado de Zacatecas de un impuesto a la remediación ambiental en la extracción de materiales invadía la esfera competencial del Congreso de la Unión y del Ejecutivo Federal en materia de aprovechamiento de recursos naturales.

Advirtió que solamente el Congreso Federal tenía la atribución para legislar en materia de minería y establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales aludidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional y que el impuesto de remediación ambiental constituía una contribución a la actividad minera, la cual, en términos de la Ley Minera, sólo podía establecerse mediante una ley federal.

- Por cuanto hace al **segundo concepto de invalidez**, refirió que también debía declararse fundado, pues al haber establecido impuestos ecológicos

⁵ Controversia constitucional 56/2017, fojas 145 a 148.

⁶ *Ibidem*, fojas 177 a 216.



(impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales, impuesto a la emisión de gases a la atmósfera, impuesto por emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua e impuesto al depósito o almacenamiento de residuos) el Estado de Zacatecas transgredió la esfera de competencias de la Federación en materia impositiva y medio ambiente, y en iguales términos que en la demanda de controversia constitucional expresó que si bien existía concurrencia en materia ambiental, cada uno de los órdenes de gobierno debía ejercer sus facultades en el marco establecido por el Congreso de la Unión, siendo propio de la competencia federal el establecimiento de contribuciones sobre la actividad minera y el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional.

7. SÉPTIMO.—Contestación del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas. Mediante escrito presentado el once de abril de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el Congreso del Estado de Zacatecas, por conducto de la diputada presidenta de la Comisión de Puntos Constitucionales, dio contestación a la demanda, en la que en esencia manifestó que los antecedentes narrados eran ciertos y que los conceptos de invalidez debían ser declarados infundados en atención a lo siguiente:⁷

i) Alegó que si bien en el artículo 1o., concepto 1.5, de la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal 2017, se enumeran los impuestos ecológicos previstos en la Ley de Hacienda del Estado, ello no vulnera la esfera competencial de la Federación, pues dicha disposición se limita a enumerar los conceptos por los que se obtendrán los recursos financieros para el gasto público de ese ejercicio fiscal.

ii) Expresó que la Legislatura Local no tuvo participación en la elaboración y emisión del Decreto Gubernativo mediante el cual se otorgan estímulos fiscales y facilidades administrativas para el ejercicio fiscal 2017. Además, en sus conceptos de invalidez el Ejecutivo Federal no efectuó un razonamiento para

⁷ *Ibidem*, fojas 243 a 310.



relacionar la citada Ley de Ingresos con la invasión de competencias, por lo que esa impugnación era inoperante.

iii) Respecto al establecimiento de los denominados "impuestos ecológicos" en la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, refirió que en la exposición de motivos se dijo que éstos tenían como objeto incentivar el cuidado y protección del medio ambiente, finalidad que es exclusiva de las autoridades estatales, aunado a que como entidad soberana el Estado de Zacatecas podía determinar las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público, sujetándose al marco establecido en la Constitución Federal.

iv) Hizo referencia al desarrollo del federalismo en el Estado Mexicano y al papel del Estado de Zacatecas en su defensa y consolidación, así como a la fórmula de distribución de competencias prevista en el artículo 124 constitucional y a los elementos definitorios de un sistema federal.

v) Manifestó que el actual sistema de distribución de competencias en materia fiscal tuvo su origen en la reforma constitucional de veinticuatro de octubre de mil novecientos cuarenta y dos, y que a la fecha éste no ha tenido mayores modificaciones, por lo que continúa vigente la distribución de competencias en materia fiscal establecida en dicha reforma.

vi) Sostuvo que con la creación de "impuestos ecológicos" el Congreso Local no invadió la esfera competencial de la Federación, pues la Constitución, en sus artículos 73, fracción XI, 117, fracciones IV, V, VI y VII, 118, fracción I, y 131, no le otorgó la competencia exclusiva para crear este tipo de contribuciones, aunado a que tampoco estableció una prohibición específica para las entidades federativas. Agregó que para la creación de dichos impuestos, el Congreso Estatal actuó en ejercicio de la libertad de configuración del sistema tributario estatal y observó de manera estricta los referidos artículos constitucionales.

Alegó que del artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal sólo se desprende la facultad en favor de la Federación de legislar en las materias ahí mencionadas, pero de ello no se deriva que tenga la atribución exclusiva para crear contribuciones, aspecto que se regula en la diversa fracción XXX del



artículo 73. De ahí que los impuestos ecológicos no forman parte de las atribuciones conferidas por la Constitución al Congreso de la Unión. Por último, refirió que con la creación de impuestos ecológicos no se está gravando la actividad minera.

vii) Adujo que con el establecimiento de los "impuestos ecológicos", se limitó a emplear la facultad (concurrente) que la Constitución le otorga en su artículo 73, fracción XXIX-G, en pos de la protección y preservación del medio ambiente, y que la posibilidad para las entidades federativas de crear impuestos en materia ecológica se encuentra estipulada en los numerales 21, primer párrafo y 22, primer párrafo, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en relación con los artículos 30, primer párrafo y décimo transitorio, de la Ley General de Cambio Climático.

Hizo énfasis en que en el artículo 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos se reconoció que las entidades federativas podían establecer gravámenes locales o municipales en materia de protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico y de protección y control al ambiente, con la acotación que debían prescindir de ella para disfrutar de las participaciones derivadas del impuesto por la actividad de explotación y extracción de hidrocarburos.

viii) Refirió que los "impuestos ecológicos" cumplían con la finalidad constitucional de proteger el medio ambiente, pues con ellos se pretendía propiciar conductas más amigables con el entorno natural, así como incentivar el uso de tecnologías menos contaminantes, tan es así que en los artículos 35 y 36 de la Ley de Hacienda Estatal se previeron estímulos para las empresas que disminuyeran la generación de contaminantes y se estableció como destino específico de la recaudación de estas contribuciones la preservación del ambiente. Adujo que en aplicación del principio de precaución no era posible postergar la creación de medidas eficaces para disminuir las afectaciones al medio ambiente.

ix) Precisó que los impuestos impugnados no gravaban una actividad económica en lo particular, sino que su objetivo era sentar las bases para proteger la salud de los habitantes del Estado mediante la generación de un medio ambiente sano, de ahí que no fuese acertada la afirmación del Ejecutivo Federal



relativa a que el impuesto por remediación ambiental en la extracción de minerales grave la actividad minera, ni la diversa consideración referente a que dicho gravamen contraviene el artículo 27, párrafos cuarto y sexto, de la Constitución Federal, pues el objeto de la contribución en cuestión son los materiales que se extraen del subsuelo que constituyen depósitos de igual naturaleza que los componentes de los terrenos, los cuales no están comprendidos en la referida disposición constitucional y, por tanto, su regulación escapa de la competencia de la Federación.

Aclarando que el impuesto en cuestión no grava la minería, expuso diversos datos relativos a esa actividad, a la repercusión que ésta tiene en el ambiente y a su condición actual en el Estado de Zacatecas, citando para esto último los efectos negativos de la mina de Real de Ángeles, ubicada en los Municipios de Noria de Ángeles y Villa González Ortega y de los trabajos mineros en el Municipio de Vetagrande. Finalmente, refirió que las compañías mineras no se hacían responsables de los pasivos ambientales, por lo que su remediación implicaba un costo elevado para la sociedad y las autoridades y en ese tenor los impuestos ecológicos se orientaban al cumplimiento de la obligación constitucional de proteger y garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano.

x) Respecto a las diversas manifestaciones del Ejecutivo Federal en el que sostuvo que al establecer los cuatro impuestos ecológicos el Estado de Zacatecas excedió las facultades que constitucional y legalmente le fueron otorgadas, argumentó que tanto la Constitución como la legislación general en la materia otorgaron a las Legislaturas Locales la facultad para crear los gravámenes que estimaran pertinentes en pos de la protección y preservación del medio ambiente.

Además, precisó, respecto del planteamiento relativo a que en la Ley Federal de Derechos ya se han establecido contribuciones (derechos) con motivo de las actividades gravadas con los "impuestos ecológicos" previstos en los artículos tildados de inconstitucionales, que unos y otros tenían un origen diverso, pues los primeros se derivaban del uso de un bien del dominio público, en tanto que los segundos gravaban la realización de una actividad contaminante. Al respecto consideró aplicable la tesis aislada "COMPETENCIA FEDERAL EN MATERIA TRIBUTARIA. CONFORME AL PRINCIPIO DE NO REDUNDANCIA EN MATERIA



CONSTITUCIONAL, LA FACULTAD PARA LEGISLAR EN DETERMINADA MATERIA NO CONLLEVA UNA POTESTAD TRIBUTARIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA ESTABLECER CONTRIBUCIONES SOBRE CUALQUIER CUESTIÓN PROPIA DE LA MATERIA QUE (SIC) REGULA.⁸

Finalmente, refirió que la afirmación del Ejecutivo Federal constituye en todo caso una impugnación sobre la legalidad de los impuestos ecológicos, en relación con otras contribuciones previstas en leyes federales, aspecto que no puede ser materia de estudio de la controversia constitucional, pues ello no supone una vulneración a la esfera competencial prevista en la Constitución Federal.

xi) Consideró que con la exposición anterior los conceptos de invalidez quedaron desvirtuados.

8. OCTAVO.—**Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas.** Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el gobernador del Estado de Zacatecas contestó la demanda de controversia constitucional en los términos siguientes:

- **Causa de improcedencia:** Argumentó que debía sobreseerse la controversia constitucional en cuanto a los artículos impugnados del Decreto Gubernativo mediante el cual se otorgan estímulos fiscales y facilidades para el ejercicio fiscal 2017 y de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2017, pues no se plantearon conceptos de invalidez para evidenciar que dichas disposiciones transgredían la esfera competencial de la Federación, y aun suponiendo que éstos sí se plantearon, los conceptos que dichos numerales regulan se encaminan a cláusulas sustantivas distintas a las competenciales, que además, suponen una cuestión de legalidad.

- **Contestación de los hechos:** Se limitó a establecer cuál era el contenido de los artículos impugnados.

⁸ Tesis aislada 1a. CCXXIV/2009, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 275, con número de registro digital: 165861.



- **Constitucionalidad de las normas impugnadas:** Refirió que la promulgación y orden de publicación de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas y La Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal 2017, así como la expedición del Decreto Gubernativo impugnado, se realizó de manera fundada y motivada.

- **Consideraciones previas.** De manera previa al pronunciamiento sobre los conceptos de invalidez manifestó lo siguiente:

1. Hizo referencia al marco constitucional en materias ecológica y ambiental, así como al derecho humano a un medio ambiente sano y a las garantías para su protección, ello al tenor de los artículos 4o. y 25 de la Constitución Federal.

2. Señaló que la potestad tributaria que ejercen el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales encuentra su fundamento en los artículos 73, fracciones VII y XXIX, 115, fracción IV y 131, párrafo segundo, de la Constitución Federal y que el legislador cuenta con amplia libertad para configurar el sistema tributario, por lo que en ese contexto, el Ejecutivo y el Legislativo de Zacatecas atendieron a la potestad impositiva expresa tratándose de impuestos ambientales, respecto a las materias concurrentes de protección al ambiente, equilibrio ecológico y cambio climático. Enfatizó que en los artículos 30, fracción III y décimo transitorio de la Ley General de Cambio Climático, se previó una facultad expresa a las Legislaturas Locales en esa materia.

Al respecto, refirió que el destino de la recaudación obtenida de los cuatro impuestos controvertidos, contemplado en el artículo 36 de la Ley de Hacienda de Zacatecas era acorde con el numeral 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal y con los objetivos de política ambiental previstos en el artículo 21, primer párrafo, fracciones I y IV, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y que el análisis constitucional a realizar por parte de este Alto Tribunal debía ser de intensidad poco estricta, para no vulnerar la libertad política del legislador en el campo económico sobre el cual la Constitución le otorga amplia capacidad de intervención y regulación.

Expresó que la implementación de los impuestos ecológicos impugnados estaba justificada, pues con ellos el Estado obtendría recursos que le permitieran



atender su obligación de protección al medio ambiente y a la salud de la población y que al margen de su naturaleza recaudatoria se establecían como una medida para combatir el daño ecológico al Estado de Zacatecas.

Manifestó que en la tesis aislada P. XXIX/2011, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia definió que no existía un estándar para verificar la necesidad de una medida legislativa a la luz de otras opciones normativas en sede jurisdiccional y que la elección de la medida que se examina (impuestos ecológicos) caía dentro del ámbito de la política pública en materia ecológica que el Estado deseara implementar a través del sistema tributario.

3. Adujo que en los artículos 7, 21, primer párrafo y 22, primer párrafo, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y, 26, fracción I, inciso c), 30, primer párrafo, fracción III y décimo transitorio, de la Ley General de Cambio Climático, se reconoció la potestad tributaria concurrente de la Federación y los Estados para crear impuestos que favorezcan la protección del medio ambiente y en los que se procure la obtención de recursos para atender las acciones que se establezcan en esa materia, así como la necesidad de colaboración y cooperación entre los distintos órdenes de gobierno para entender las contingencias en materia de cambio climático y establecer medidas de protección al ambiente, por lo que la potestad tributaria ambiental es una facultad concurrente entre la Federación y las entidades federativas.

Argumentó que incluso en el numeral 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos se reconoció la facultad de las entidades federativas para establecer gravámenes locales o municipales en materia de protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico y la protección y control al ambiente, aunque con la salvedad consistente en que para poder disfrutar de las participaciones derivadas del impuesto por la actividad de explotación y extracción de hidrocarburos debían abstenerse de ejercer dicha atribución.

• **Refutación de los conceptos de invalidez:** Adujo que los conceptos de invalidez eran inoperantes e infundados porque en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, se previó una competencia concurrente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios respecto a las materias de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio



ecológico, por lo que los Congresos Locales tenían la atribución para legislar en dichas materias respecto a mecanismos de participación y solución eficaz de los problemas.

En concatenación a ello, reiteró la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley General de Cambio Climático facultaron a los Congresos Locales para que en el ámbito de sus competencias pudieran definir mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal para proponer e impulsar la recaudación y obtención de recursos para destinarlos a la protección del medio ambiente. Refirió que la creación de los "impuestos ecológicos" atendió a los puntos centrales de los trabajos legislativos que dieron origen a la Ley General de Cambio Climático.

De lo anterior derivó que el Estado de Zacatecas, en atención al marco constitucional y legal de la materia, y observando las formalidades relativas al proceso legislativo, estableció los cuatro impuestos ecológicos cuya regulación se impugnó, reiteró que en materia de protección al ambiente, de prevención y restauración del equilibrio ecológico y de cambio climático existe concurrencia para expedir leyes y enfatizó que ninguno de los gravámenes aludidos implica la regulación de las contribuciones establecidas en el artículo 73, fracciones VII y XXIX, de la Constitución Federal, cuya imposición corresponde al Congreso de la Unión.

De manera específica precisó que el impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales tenía por objeto gravar la extracción de materiales, incluyendo los productos derivados de su descomposición que no fuesen del dominio exclusivo de la Federación, lo cual, contrario a lo expresado por el Ejecutivo Federal en el primer concepto de invalidez, era acorde con el cuarto párrafo del artículo 27 constitucional, pues dicho precepto no incluía aquellos materiales que constituyesen depósitos de naturaleza igual a los componentes de los terrenos, ni los productos derivados de la descomposición de las rocas que no necesitaran trabajos subterráneos; exclusión que fue reafirmada en los numerales 2, 4 y 5 de la Ley Minera.

Por otra parte, en respuesta a los planteamientos del segundo concepto de invalidez relativos a que es atribución de la Secretaría del Medio Ambiente y



Recursos Naturales la prevención y el control de los efectos generados por la explotación de los recursos naturales no renovables en el equilibrio ecológico a través de la expedición de normas oficiales mexicanas, refirió que en el multicitado artículo 7o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se otorgó a las entidades federativas la atribución de vigilar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas.

Respecto al establecimiento del impuesto a la emisión de gases a la atmósfera, refirió que su propósito era la reducción de las emisiones de gases contaminantes generados en los procesos productivos desarrollados en el Estado y que se gravarían las emisiones realizadas desde instalaciones o fuentes fijas.

En cuanto al impuesto por la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua precisó que el legislador había identificado diversas causas que generaban dicha contaminación y delimitado las sustancias que se depositaban, descargaban, desechaban o vertían en el suelo, subsuelo y agua, gravando dicha actividad.

Por lo que hace al impuesto por el depósito o almacenamiento de residuos, refirió que el Congreso Local consideró que la necesidad de crear dicha carga impositiva obedecía a que se habían agravado los problemas derivados del depósito de residuos acumulados (entendido dicho concepto como materiales generados en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento, cuya calidad no permite usarlos de nuevo en el proceso que lo generó), propiciando daños a la salud de la población.

Consideró que el legislador había sustentado en la exposición de motivos de la Ley de Hacienda las razones por las cuales era constitucionalmente válida la creación de los "impuestos ecológicos". Al respecto, citó diversos apartados de dicha exposición.

Reiteró que el impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales no se encontraba en el ámbito de los impuestos previstos en las fracciones VII y XXIX del artículo 73 de la Constitución Federal, cuya regulación compete de manera exclusiva al Congreso de la Unión y que dicho gravamen fue establecido en ejercicio de la autonomía financiera y la libre administración hacien-



daria del Estado de Zacatecas, reconocida en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal.

De ahí que estimó que resultaban infundados los conceptos de invalidez en la parte en que refieren que las entidades federativas no tienen competencia para imponer contribuciones en la materia ambiental, de actividad minera y de explotación de recursos naturales, pues lo cierto era que existía una concurrencia en tratándose de impuestos relativos a la protección al medio ambiente, a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y al cambio climático.

Finalmente, refirió que con la exposición que había realizado se demostraba que el impuesto por remediación ambiental no invadía las facultades exclusivas del Congreso de la Unión, al no versar sobre el aprovechamiento de los recursos naturales establecidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional, y que los cuatro "impuestos ambientales" fueron creados en uso de la atribución constitucionalmente otorgada al Congreso Local para legislar en materia ambiental, y de manera específica establecida en los artículos 30, fracción III y décimo transitorio, de la Ley General de Cambio Climático.

9. NOVENO.—**Manifestaciones de la Cámara de Diputados.** Por escrito presentado el dieciocho de abril de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por conducto de la presidenta de su mesa directiva, realizó diversas manifestaciones con respecto a la controversia constitucional. Entre otras cosas consideró que eran fundados los conceptos de invalidez propuestos, en atención a lo siguiente:⁹

• **Invalidez de las contribuciones estatales a la actividad minera:** Refirió que del artículo 73, fracciones X y XXIX, numeral 2o., de la Constitución General, se desprendía la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia minera y para imponer contribuciones sobre los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del diverso artículo 27 constitucional, entre los cuales se encontraban los minerales susceptibles de explotación, por lo que cualquier regulación estatal referente a dichas materias invadía la esfera

⁹ *Ibidem*, fojas 565 a 608.



de atribuciones de la Federación. Para tal efecto, citó las tesis aisladas de rubros: "MINAS. QUIEN DEBE IMPONER LAS CONTRIBUCIONES SOBRE LA INDUSTRIA DE."¹⁰ y "POZOS ARTESIANOS. EL ARTÍCULO 106 DE LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO, QUE ESTABLECE CONTRIBUCIONES SOBRE EL USO Y APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS QUE PRODUZCAN LOS, INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN."¹¹

De lo anterior concluyó que los artículos controvertidos, al establecer una contribución a la minería, invadían la esfera de atribuciones de la Federación constitucionalmente establecida, pues el impuesto por remediación ambiental en la extracción de minerales tenía por objeto la extracción del suelo y subsuelo de materiales que fuesen depósitos de igual naturaleza a los componentes del terreno, aun y cuando constituyeran vetas, mantos o yacimientos. Hizo referencia a las tesis aisladas de rubros: "MINERÍA (LEY DE INGRESOS NÚMERO 15 DEL ESTADO DE MICHOACÁN)."¹² e "IMPUESTO ESPECIAL SOBRE VENTA DE GASOLINA Y OTROS PRODUCTOS DERIVADOS DEL PETRÓLEO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, PUNTO 5o., INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. CONSTITUYE UNA CONTRIBUCIÓN DE NATURALEZA FEDERAL DE LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN."¹³

• **Invalidez de las contribuciones en materia ecológica.** Adujo que en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución General, se estableció la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para establecer leyes que prevean la concurrencia entre los órdenes de gobierno en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, por lo que las legislaciones locales debían sujetarse a las leyes generales que distribuyeran las competencias en la materia.

¹⁰ Segunda Sala, Quinta Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXIX, página 1376, con número de registro digital: 323828.

¹¹ Pleno, Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 163-168, Primera Parte, página 128, con número de registro digital: 818391.

¹² Segunda Sala, Quinta Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXIX, página 4540, con número de registro digital: 328088.

¹³ Tesis: 1a. I/2015 (10a.), Primera Sala, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 14, Tomo I, enero de 2015, página 764, con número de registro digital: 2008265.



Argumentó que el Estado de Zacatecas había violentado la esfera de competencias federal al establecer cuatro contribuciones ajenas a su ámbito competencial. Para sustentar lo anterior, citó la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 15/2009 (9a.), de rubro: "PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATALES Y MUNICIPALES TIENEN FACULTADES CONCURRENTES EN ESTA MATERIA, EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL QUE EXPIDA EL ÓRGANO LEGISLATIVO FEDERAL."¹⁴

10. DÉCIMO.—**Desahogo de la vista por parte de la Procuraduría General de la República.** La Procuraduría General de la República se abstuvo de desahogar la vista correspondiente, en términos de la fracción IV del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

11. DÉCIMO PRIMERO.—**Audiencia.** Sustanciado el procedimiento, el diez de julio de dos mil diecisiete, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas y se abrió el periodo de alegatos, teniéndose por formulados los hechos valer por el Poder Ejecutivo Federal, el Poder Legislativo de Zacatecas, las dos Cámaras del Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo de Zacatecas, habiendo comparecido a dicha audiencia los delegados del Poder Ejecutivo Federal, del Poder Ejecutivo de Zacatecas y de las terceras interesadas Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión.¹⁵

CONSIDERANDO:

12. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación

¹⁴ Tesis: P./J. 15/2012 (9a.), Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro X, Tomo 1, julio de 2012, página 346, con número de registro digital: 160028.

¹⁵ Controversia constitucional 56/2017, fojas 836 a 838.



con el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, pues se plantea un conflicto competencial suscitado entre la Federación y el Estado de Zacatecas, a través del cual se impugnan diversas normas generales de esa entidad federativa.

13. SEGUNDO.—**Existencia de las normas impugnadas.** La existencia de las normas cuya invalidez se reclama quedó debidamente acreditada con los periódicos oficiales del Estado de Zacatecas correspondientes al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, exhibidos por el Poder Ejecutivo Local al dar contestación a la demanda, además, las autoridades demandadas reconocieron la existencia de los mismos.¹⁶

14. TERCERO.—**Precisión de la litis.** Del análisis integral del escrito inicial de demanda, se advierte que la Federación impugna los artículos 6 a 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas; el artículo 1o., concepto 1.5, de la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas para el Ejercicio Fiscal de 2017; y el artículo 5, apartado 1, inciso D), del Decreto Gubernativo mediante el cual se otorgan estímulos fiscales y facilidades administrativas para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete.

15. CUARTO.—**Oportunidad.** En relación con la oportunidad de la presente controversia constitucional debe advertirse que el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia establece a la letra lo siguiente:

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

¹⁶ *Ibidem*, fojas 471 a 562.



"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."

16. El presente caso se ubica en la hipótesis de la fracción II del precepto transcrito, toda vez que el accionante controvierte los artículos 6 a 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, 1o., concepto 1.5, de la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal 2017 y 5, apartado 1, inciso D), del Decreto Gubernativo mediante el cual se otorgan estímulos fiscales y facilidades administrativas para el ejercicio fiscal 2017, ordenamientos publicados en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, por lo que el término de treinta días para promover la presente controversia corrió del dos de enero de dos mil diecisiete, día hábil siguiente a la fecha de publicación, al trece de febrero del mismo año, debiéndose descontar de dicho plazo los días siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de enero, cuatro, cinco, once y doce de febrero de dos mil diecisiete, por ser sábados y domingos, así como el día seis de febrero, por ser inhábil en términos de los artículos 2 y 3, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

17. En consecuencia, si la presente demanda se presentó el día trece de febrero de dos mil diecisiete, debe concluirse que en principio la misma resulta oportuna.

18. QUINTO.—**Legitimación.** Conforme al artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 10 y 11 de la ley reglamentaria de la materia, el actor, el demandado y en su caso el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. Dichos preceptos establecen literalmente lo siguiente:

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:



"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"a) La Federación y una entidad federativa. ..."

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

"III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse; y,

"IV. El procurador general de la República."

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."

19. En función de dichos preceptos, se procede a analizar la legitimación de las partes en el presente juicio.

A. Legitimación activa del Poder Ejecutivo Federal

20. La presente controversia constitucional fue promovida por Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, personalidad que acredita con la copia certificada del nombramiento que le fue otorgado por el presidente de la República.¹⁷

¹⁷ *Ibidem*, foja 29.



21. Ahora bien, el artículo 11, tercer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia, establece lo siguiente:

"Artículo 11. ...

"El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. ..."

22. Por su parte, el punto único del acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno y el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, prevén lo siguiente:

"ÚNICO. El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público. ..."

"Artículo 43. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

"...

"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

23. De los preceptos citados se advierte que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal cuenta con facultades para representar al Poder Ejecutivo Federal en la presente controversia constitucional.



24. Asimismo, es necesario destacar que el presidente de la República cuenta con legitimación para promover la presente controversia constitucional en defensa de las atribuciones competenciales de la Federación, de conformidad con la tesis aislada 2a. XLVII/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE LA FEDERACIÓN."¹⁸

25. En consecuencia, si la presente controversia fue suscrita por el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, quien cuenta con facultades para representarlo, y dicho poder a su vez está legitimado para defender las atribuciones competenciales de la Federación, entonces debe concluirse que el presente mecanismo de regularidad constitucional fue promovido por parte legitimada.

B. Legitimación pasiva

B.1. Del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas

26. Por el Poder Legislativo del Estado de Zacatecas compareció la diputada Carolina Dávila Ramírez, presidenta de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado, quien acreditó dicho carácter con copia certificada del Acuerdo Número 2, aprobado por el Congreso del Estado el ocho de septiembre de dos mil dieciséis, por el cual se determina

¹⁸ Texto: "El Ejecutivo Federal constituye un Poder de la Federación a través del cual, en términos de lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ejerce la soberanía popular respecto de la esfera de atribuciones reservada a esa entidad política; por tanto, en virtud de que en la propia Norma Fundamental no existe disposición en contrario al tenor de la cual expresamente se confiera a alguno de los Poderes de la Unión la representación de la Federación para promover una controversia constitucional, debe estimarse que el Poder Ejecutivo Federal está legitimado procesalmente para promover un juicio de esa naturaleza en nombre de la Federación; además, si se toma en cuenta que dicho Poder es un órgano unipersonal encarnado por el presidente de la República, es evidente que éste, según lo dispuesto en el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, está legitimado para promover juicios de esa índole, por sí, o bien a través del secretario de Estado o el consejero jurídico del Gobierno que determine el propio presidente, de conformidad con el último párrafo del artículo 11 citado.". Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, abril de 2003, página 862, con número de registro digital: 184512.



la integración de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado.¹⁹

27. Ahora bien, el artículo 128 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas establece lo siguiente:

"Artículo 128. Corresponde a la Comisión de Puntos Constitucionales el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes:

"...

"IV. La formulación de informes en juicios de amparo en que la Legislatura sea parte, por medio del presidente de la comisión o de un miembro de la misma, así como la representación jurídica en defensa de los intereses de la Legislatura en procedimientos judiciales, la que podrá delegar cualquiera de los integrantes de la comisión en el director de Procesos Legislativos y Asuntos Jurídicos, o bien, en el subdirector de Asuntos Jurídicos o en cualquier otro servidor público de la Legislatura; ..."

28. En consecuencia, la presidenta de la referida Comisión se encuentra facultada para representar al Poder Legislativo del Estado de Zacatecas en la presente controversia constitucional.

B.2. Del Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas

29. Por el Poder Ejecutivo Local compareció a la controversia constitucional el gobernador del Estado, Alejandro Tello Cristerna, quien acreditó dicho carácter con copia certificada de la declaración de validez de la elección de gobernador del Estado y de gobernador electo expedida por el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, el ejemplar del Suplemento 3 al número 66 del Periódico Oficial del Estado de Zacatecas de diecisiete de agosto de dos mil dieciséis, que contiene el Decreto 642 en el que consta el Bando Solemne que lo hace ostentar el cargo de gobernador del Estado y con la copia certificada

¹⁹ Cuaderno de pruebas de la controversia constitucional, fojas 7 a 9.



del acta de sesión solemne de doce de septiembre de dos mil diecisiete de la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado.²⁰

30. En los artículos 72 y 73 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas se establece lo siguiente:

"Artículo 72. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un ciudadano que se denominará 'gobernador del Estado de Zacatecas', quien durará en su cargo seis años, tomará posesión el doce de septiembre del año de la elección y nunca podrá ser reelecto."

"Artículo 73. El gobernador representa al Estado ante la Federación y sus partes integrantes; es el jefe del Ejecutivo y de la administración pública. Sus facultades son delegables solamente en los casos previstos por esta Constitución y sus leyes reglamentarias."

31. De lo anterior, se concluye que el gobernador del Estado de Zacatecas, al ser el titular del Poder Ejecutivo Local, cuenta con la legitimación para comparecer en la presente controversia constitucional.

32. SEXTO.—**Causas de improcedencia.** En relación con los artículos 1, concepto 1.5, de la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas; y 5, apartado I, inciso D), del Decreto Gubernativo mediante el cual se otorgan estímulos fiscales y facilidades administrativas, ambos correspondientes al ejercicio fiscal de 2017, se advierte que dichas normas ya han cesado sus efectos. Las disposiciones de mérito establecían lo siguiente:

Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas de 2017

"Artículo 1. En el ejercicio fiscal 2017, el Estado de Zacatecas, percibirá los ingresos provenientes de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, fondos de aportaciones federales, convenios, ingresos derivados de financiamientos e incentivos en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

²⁰ Controversia constitucional 56/2017, fojas 452 a 470.



	Concepto	Importe	\$35,033'593,697
1	Impuestos		\$2,278'160,077
...
1.5	Ecológicos		\$1,230'000,000
1.5.1	Por remediación ambiental en la extracción de materiales	400,000,000	
1.5.2	De la emisión de gases a la atmósfera	130,000,000	
1.5.3	De la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua	200,000,000	
1.5.4	Al depósito o almacenamiento de residuos	200,000,000	

"Decreto Gubernativo mediante el cual se otorgan estímulos fiscales, y facilidades administrativas para el ejercicio fiscal 2017

"I. En impuestos

"...

"D. Impuestos ecológicos

"Artículo 5. A los contribuyentes sujetos de los impuestos establecidos en el título segundo, capítulo primero de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, se les otorgará un estímulo fiscal del 70% (setenta por ciento) sobre el monto de los impuestos causados correspondiente al ejercicio fiscal 2017.

"Adicionalmente a lo establecido en el párrafo anterior, los contribuyentes que se ubiquen en los supuestos siguientes, tendrán los estímulos que en seguida se señalan:

"I. 100% (cien por ciento) para las personas físicas que se encuentren tributando en los supuestos establecidos en el título IV, capítulo II, sección II de la Ley del Impuesto sobre la Renta;



"II. 100% (cien por ciento) para las personas morales o unidades económicas que en el ejercicio 2016, no hayan rebasado los cuatro millones de pesos por concepto de ingresos fiscales;

"III. 100% (cien por ciento) para las personas morales o unidades económicas, que se constituyan en el ejercicio 2017, siempre y cuando estimen ubicarse en (sic) supuesto de la fracción anterior;

"IV. 100% (cien por ciento) a los Municipios del Estado de Zacatecas."

33. De la anterior transcripción se desprende que la vigencia de ambos ordenamientos se circunscribió al ejercicio fiscal correspondiente a dos mil diecisiete, de tal suerte que una vez concluido dicho ejercicio, el treinta y uno de diciembre de la referida anualidad, estas disposiciones dejaron de surtir sus efectos.

34. Lo anterior queda confirmado por el Decreto 272, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, en virtud del cual se expidió la Ley de Ingresos correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, pues en su artículo segundo transitorio expresamente se abrogó la Ley de Ingresos correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil diecisiete.²¹ Lo mismo respecto al Decreto Gubernativo impugnado, puesto que mediante diverso decreto publicado el treinta de diciembre de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial de la entidad, se expidió el Decreto Gubernativo mediante el cual se otorgan estímulos fiscales, y reglas de facilidades administrativas para el ejercicio fiscal 2018, en cuyo artículo segundo transitorio se abrogaron los decretos por los que se otorgaron estímulos fiscales y facilidades administrativas durante el ejercicio fiscal 2017.²²

²¹ "Primero. La presente Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal 2018, entrará en vigor el día uno de enero del año dos mil dieciocho, y estará en vigente en tanto no se apruebe su similar del ejercicio fiscal 2019.

"Segundo. Se abroga la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal 2017, contenida en el Decreto Número 111, publicado el 31 de diciembre del 2016, en el Suplemento número 3 al número 105 del Periódico Oficial, Órgano de Gobierno del Estado de Zacatecas.

"Asimismo, se abrogan las disposiciones legislativas y administrativas que se opongan a la presente ley."

²² "Primero. El presente decreto entrará en vigor en todo el Estado de Zacatecas a partir del 1 de enero de 2018, previa publicación en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.



35. En consecuencia, por los motivos expresados en el presente considerando, este Tribunal Pleno concluye que debe **sobreseerse** en la presente controversia constitucional respecto de la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas y del Decreto Gubernativo mediante el cual se otorgan estímulos fiscales y reglas de facilidades administrativas, ambos correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, lo anterior con fundamento en los artículos 19, fracción V y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia y en la siguiente tesis:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI CON MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SE MODIFICA O DEROGA LA NORMA IMPUGNADA Y LA NUEVA NO SE COMBATE MEDIANTE UN ESCRITO DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO POR CESACIÓN DE EFECTOS. Si con motivo de la expedición de un nuevo acto legislativo se modifica o deroga la norma impugnada en una controversia constitucional y la nueva no se combate mediante la ampliación de la demanda, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en la cesación de efectos de la norma general y, por ende, procede sobreseer en el juicio."²³

36. SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** De las constancias que integran el presente expediente se advierte que el Ejecutivo Federal sostiene fundamentalmente que son inconstitucionales los artículos 6 a 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas que prevén los denominados "impuestos ecológicos" por concepto de remediación ambiental en la extracción de materiales, por la emisión de gases a la atmósfera, por la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, y por el depósito o almacenamiento de residuos, ya que con la expedición de

"Segundo. Se abrogan los decretos por los que se otorgaron estímulos fiscales y facilidades administrativas durante el ejercicio fiscal 2017, publicados en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, en las fechas siguientes: 31 de diciembre de 2016, 28 de enero de 2017, 1 de abril de 2017, 17 de mayo de 2017, 10 de junio de 2017 y 30 de agosto de 2017."

²³ Décima Época, con número de registro digital: 2003950. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, materia constitucional, tesis P./J. 18/2013 (10a.), página 45.



tales normas el Estado de Zacatecas excedió sus facultades que al respecto prevé a su favor la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

37. Asimismo, refiere en esencia que con los artículos controvertidos se invade la competencia de la Federación para regular en exclusiva la actividad minera y sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos minerales a que refiere el artículo 27, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Federal, así como para establecer contribuciones sobre el espacio situado en territorio nacional, por las descargas de aguas residuales sujetas a jurisdicción federal y respecto del depósito o almacenamiento de residuos peligrosos.

38. En conclusión, que las entidades federativas no tienen competencia para establecer contribuciones ambientales sobre materias o actividades que se encuentran reservadas a la Federación.

39. Por su parte, los poderes demandados del Estado de Zacatecas al dar contestación a la demanda promovida en su contra, manifestaron sustancialmente que eran infundados los planteamientos del accionante, ya que las normas impugnadas fueron expedidas en ejercicio de las facultades con que cuentan las entidades federativas para el cuidado y protección del medio ambiente, aunado a que puede determinar las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público, y que la Constitución Federal no le otorgó la competencia exclusiva a la Federación para crear este tipo de contribuciones, tampoco se estableció una prohibición específica para las entidades federativas, por lo que existía concurrencia de competencias tributarias.

40. Asimismo, indican que si la Constitución Federal le da facultad a la Federación para legislar en materias específicas, no implica la facultad exclusiva para crear contribuciones en esas materias, y que con la creación de los impuestos ecológicos el Estado de Zacatecas no grava la actividad minera ni los materiales del dominio exclusivo de la Federación a que refiere el artículo 27, párrafo cuarto, de la Constitución. Ello aunado a que el establecimiento de los denominados "impuestos ecológicos" no pretende gravar una actividad económica en particular, sino obtener recursos para cumplir con su obligación de proteger la salud de los habitantes de la entidad federativa y al ambiente, lo cual se hizo



a partir de la facultad concurrente que la Constitución le otorga en términos del artículo 73, fracción XXIX-G, a fin de proteger y preservar el medio ambiente.

41. Como se advierte de la reseña que antecede, el planteamiento del promovente y la contestación de los demandantes, se realizan desde diversas perspectivas: por un lado aduciendo invasión de las competencias constitucionales para legislar en determinadas materias de la Federación y para establecer contribuciones, y por otro lado como intromisión a las competencias legales de la Federación en materia de protección y preservación del medio ambiente contenidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

42. Identificado lo anterior y tomando en consideración que a través de los preceptos controvertidos se establecieron los denominados "impuestos ecológicos", al encontrar relación con las facultades tributarias, para establecer si con su establecimiento el Estado de Zacatecas invadió las competencias tributarias de la Federación, este estudio se limitará a ese ámbito tributario.

43. Por tanto, no comprenderá las facultades concurrentes previstas en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución General, en materia de protección y preservación al medio ambiente, pues de lo contrario implicaría realizar un análisis de competencias tributarias a partir de las facultades regulatorias a través de normas generales como es la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, expedida con apoyo en la citada porción normativa, por lo que habrá de estarse al examen únicamente desde la perspectiva puramente tributaria atento al marco constitucional tributario.

44. Conforme a la doctrina general tributaria emitida por este Alto Tribunal, existe una regla general de que tanto la Federación como las entidades federativas, incluida la Ciudad de México, concurren en sus facultades, en el respectivo ámbito de sus competencias, para el establecimiento de contribuciones en términos de los artículos 73, fracción VII y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la excepción de las facultades concretas y exclusivas para gravar por parte de la Federación, así como las prohibiciones expresas para las entidades federativas, como se advierte de la siguiente transcripción:



"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"**VII.** Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. ..."

"**Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."

45. Atento al artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva para establecer contribuciones sobre el comercio exterior; sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y especiales sobre: energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal; y producción y consumo de cerveza.

46. El citado texto constitucional es el siguiente:

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"**XXIX.** Para establecer contribuciones:

"1o. Sobre el comercio exterior;

"2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;

"3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

"4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y



"5o. Especiales sobre:

"a) Energía eléctrica;

"b) Producción y consumo de tabacos labrados;

"c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

"d) Cerillos y fósforos;

"e) Aguamiel y productos de su fermentación; y

"f) Explotación forestal;

"g) Producción y consumo de cerveza.

"Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las Legislaturas Locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica."

47. Adicionalmente, el artículo 131 de la Constitución Federal establece que es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional.

"Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.

"El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera



otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida."

48. De lo dispuesto en los numerales que anteceden se advierten facultades exclusivas de la Federación para gravar sobre aquellas actividades o bienes.

49. Ahora, a fin de determinar las facultades prohibidas para los Estados se atiende a los artículos 117 y 118 de la Constitución Federal.

50. El artículo 117 de la Constitución Federal establece que los Estados no pueden en ningún caso gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio (fracción IV); prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera (fracción V); gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales (fracción VI); expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia (fracción VII); ni gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice (fracción IX).

51. Y conforme al numeral 118 de la Constitución, los Estados no pueden sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones (fracción I).

52. Las citadas porciones normativas del Texto de la Constitución son las siguientes:

"Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

"I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras.



"II. (Derogada, Diario Oficial de la Federación 21 de octubre de 1966)

"III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

"IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

"V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

"VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

"VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impues (sic) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

"VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

"Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las Legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

"Las Legislaturas Locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores con-



diciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

"Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

"IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo."

"**Artículo 118.** Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

"I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

"II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.

"III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al presidente de la República."

53. Hasta aquí se tiene que los artículos 73, fracción VII, 117, 118 y 124 de la Constitución, deben ser interpretados en forma armónica, de manera que no puede concluirse que corresponda en exclusiva al Congreso de la Unión establecer contribuciones, si éstas en términos del artículo 31, fracción IV, de la propia Constitución, se encuentran encaminadas a sufragar gastos públicos, tanto de la Federación, como de las entidades federativas y Municipios.



54. De ahí que cada uno de esos niveles de gobierno, dentro de sus respectivas competencias, se encuentran facultados para establecer y hacer efectivos los gravámenes que sean necesarios para cubrir las erogaciones señaladas en su presupuesto, siempre que no se trate de las expresamente exclusivas para la Federación, de las prohibidas para las entidades federativas o de las reservadas para éstas.

55. Por ello, en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estableció a favor de los Municipios la libre administración de su hacienda, que además de integrarse de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, también con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas de los Estados establezcan a su favor, y en todo caso percibirán las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles; las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de los Municipios, sin que las leyes federales puedan limitar las facultades de los Estados para establecer esas contribuciones.

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.



"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley. ..."



56. En adición a lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado consistentemente en el sentido de que la facultad con la que cuenta el Congreso de la Unión para legislar en determinadas materias, no necesariamente corresponde a la facultad exclusiva para establecer contribuciones sobre ciertos rubros.²⁴

57. Esto debido a que la intención del Constituyente fue distinguir y separar en dos apartados, aspectos distintos de la materia competencial del Congreso de la Unión, como es el general, consistente en la labor legislativa en determinada materia o sector, y el específico, relativo a la imposición de contribuciones.

58. Así, se precisa que las facultades legislativas se traducen en la emisión de leyes que permiten al poder público realizar sus atribuciones y objetivos.

59. Por tanto, conforme a la doctrina constitucional sostenida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad federal para legislar en determinada materia, no conlleva una potestad tributaria exclusiva de la Federación para establecer contribuciones sobre cualquier cuestión propia de la materia que se regula.

²⁴ Véanse las siguientes tesis:

- Número de registro digital 183268. Tesis aislada P. XV/2003, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, septiembre de 2003, página 33, de rubro: "JUEGOS CON APUESTAS Y SORTEOS. LA FACULTAD PARA IMPONER CONTRIBUCIONES EN ESTA MATERIA CORRESPONDE TANTO A LA FEDERACIÓN COMO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS POR SER DE NATURALEZA CONCURRENTE."

- Número de registro digital: 196883. Tesis de jurisprudencia P./J. 15/98, del Pleno de este Alto Tribunal, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, febrero de 1998, página 35, de rubro: "COMERCIO. LA POTESTAD TRIBUTARIA EN TAL MATERIA ES CONCURRENTE CUANDO RECAE SOBRE COMERCIO EXTERIOR GENERAL, Y CORRESPONDE EN FORMA EXCLUSIVA A LA FEDERACIÓN CUANDO TIENE POR OBJETO EL COMERCIO EXTERIOR, POR LO QUE LAS CONTRIBUCIONES LOCALES QUE RECAIGAN SOBRE AQUÉL NO IMPLICAN UNA INVASIÓN DE ESFERAS."

- Número de registro digital: 165861. Tesis aislada 1a. CCXXIV/2009, Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 275, de rubro: "COMPETENCIA FEDERAL EN MATERIA TRIBUTARIA. CONFORME AL PRINCIPIO DE NO REDUNDANCIA EN MATERIA CONSTITUCIONAL, LA FACULTAD PARA LEGISLAR EN DETERMINADA MATERIA NO CONLLEVA UNA POTESTAD TRIBUTARIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA ESTABLECER CONTRIBUCIONES SOBRE CUALQUIER CUESTIÓN PROPIA DE LA MATERIA QUE SE REGULA."



60. Esto es, el hecho de que exclusivamente la Federación pueda legislar sobre alguna materia no significa que las entidades federativas no puedan ejercer sus atribuciones tributarias sobre determinados sujetos u objetos reglamentados por una norma federal o general.

61. Con base en lo anterior, en el caso en concreto, al cuestionarse la imposición de determinados tributos que se dicen relacionados con la actividad minera, se tiene que si el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal,²⁵ establece la facultad de la Federación, a través del Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre minería; tal circunstancia, por sí sola, jurídicamente no permite considerar que en razón de esa facultad para legislar, también le corresponda en exclusiva a la Federación establecer las contribuciones que se lleguen a relacionar de cierta manera con esa materia.

62. Lo que se corrobora si se analiza que la fracción X del artículo 73 dispone que es facultad del Congreso de la Unión legislar en materia de minería; y en la fracción XXIX, numeral 2o., se establece que corresponde también al legislador federal fijar las contribuciones sobre aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional, los cuales comprenden entre otros, el rubro de minería en ciertos aspectos.

63. Esto es, el Constituyente determinó disociar las facultades para legislar en cierta materia o ramo, de las potestades tributarias.

64. Sin embargo, también se obtiene que en términos del artículo 124 de la Constitución Federal,²⁶ la competencia de las entidades federativas y de la Ciudad

²⁵ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123."

²⁶ Reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, en vigor al día siguiente. **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, **en los ámbitos de sus respectivas competencias."**



de México, salvo mandato constitucional en sentido distinto, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

65. De ahí lo **infundado** del planteamiento del promovente al respecto.

66. Ahora, con base en las facultades señaladas para la Federación y las entidades federativas para establecer contribuciones, en el ámbito de sus respectivas competencias, lo siguiente es determinar si con los denominados "impuestos ecológicos" el Estado de Zacatecas invadió la esfera de potestades tributarias de la Federación.

67. Para efectuar lo anterior, se analizará cada una de las contribuciones impugnadas por separado, a fin de determinar si su configuración se encuentra dentro de los límites de las competencias tributarias que se han identificado a favor de los Estados, o si por el contrario se invadieron esferas competenciales tributarias exclusivas de la Federación.

68. **Es por ello que esta parte del estudio se dividirá en los siguientes cinco apartados: i)** del impuesto por remediación ambiental en la extracción de minerales; **ii)** correspondiente al impuesto a la emisión de gases a la atmósfera; **iii)** del impuesto a la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua; **iv)** impuesto al depósito o almacenamiento de residuos; y, **v)** relativo a los artículos introductorios y finales del destino al gasto público.

i) Impuesto por remediación ambiental en la extracción de minerales. Artículos 8 a 13 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

69. Los preceptos impugnados establecen literalmente lo siguiente:

"Del impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales

"Del objeto

"**Artículo 8.** Es objeto de este impuesto la extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan **depósitos de igual naturaleza a los componentes**



de los terrenos, aun y cuando constituyan vetas, mantos o yacimientos tales como: agregados pétreos, andesita, arcillas, arena, caliza, cantera, caolín, grava, riolita, rocas, piedras y sustrato o capa fértil."

"Para efectos de este artículo la extracción deberá realizarse por medio de trabajos a cielo abierto en el territorio del Estado.

"En ningún momento se considerarán objeto de este impuesto los minerales o sustancias a que hace referencia el artículo 4 de la Ley Minera.

"Para efectos de este artículo se entiende como:

"I. Agregados Pétreos: los materiales granulares sólidos inertes que se emplean en los firmes de las carreteras con o sin adición de elementos activos y con granulometrías adecuadas; se utilizan para la fabricación de productos artificiales resistentes, mediante su mezcla con materiales aglomerantes de activación hidráulica (cementos, cales, entre otros) o con ligantes asfálticos; y

"II. Rocas: el granito, la roca volcánica, el mármol, el ónix, roca travertino, rocas sedimentarias y demás rocas para la construcción."

"De los sujetos

"**Artículo 9.** Son sujetos del pago de este impuesto las personas físicas, las personas morales o unidades económicas que dentro del territorio del Estado extraigan del suelo y subsuelo materiales que constituyan depósitos de igual o semejante naturaleza a los componentes del terreno, tales como: agregados pétreos, andesita, arcillas, arena, caliza, cantera, caolín, grava, riolita, rocas, piedras y sustrato o capa fértil."

"De la base

"**Artículo 10.** La base para el cálculo de este impuesto será el volumen de metros cúbicos de material extraído en términos del artículo anterior."

"De las cuotas



"**Artículo 11.** El impuesto a que se refiere este capítulo se causará por cada metro cúbico que se extraiga de los materiales objeto de la contribución con base en el tipo de material extraído y las cuotas siguientes:

Material	Cuota
Agregados Pétreos	\$ 24.11
Andesita	\$ 35.72
Arcillas	\$ 14.50
Arena	\$ 17.59
Caliza	\$ 15.56
Cantera	\$ 18.29
Caolín	\$ 456.01
Grava	\$ 11.25
Riolita	\$ 24.64
Rocas	\$ 399.67
Piedras y sustrato o capa fértil	\$ 11.25

"Del pago

"**Artículo 12.** Los contribuyentes sujetos de este impuesto, efectuarán sus pagos, a más tardar el día 17 del mes siguiente a que realicen u ocurran las actividades a que se refiere el artículo 8 de esta ley, mediante declaración que presentarán en las formas y medios autorizados por la secretaría, según lo dispuesto en el código.

"Los contribuyentes deberán proporcionar la información que se les solicite en las formas que al efecto apruebe la secretaría."

"De las obligaciones

"**Artículo 13.** Son obligaciones de los contribuyentes de este impuesto, además de las establecidas en el código, las siguientes:



"I. Las personas físicas y morales o unidades económicas que para efecto de impuestos federales tengan su domicilio fiscal en otras entidades, pero que realicen las actividades a que se refiere este capítulo, deberán registrar como domicilio fiscal estatal, el lugar en donde se originen sus actos;

"II. Presentar las declaraciones del impuesto y enterar y pagar el impuesto correspondiente en la forma y los términos previstos en esta sección;

"III. Registrarse o empadronarse en la oficina recaudadora que corresponda al lugar de la ubicación de los terrenos explotados;

"IV. Llevar un libro de registros de extracción en el que se hará constar diariamente la cantidad en metros cúbicos de material que se extraiga del suelo y subsuelo;

"V. Presentar los avisos, datos, documentos e informes que les soliciten las autoridades fiscales en relación con este impuesto, dentro de los plazos y en los lugares señalados al efecto;

"VI. Poner a disposición de las autoridades competentes, para los efectos del ejercicio de sus facultades de comprobación, los informes, documentos, registros y comprobantes que le sean solicitados, en relación con la determinación y pago de este impuesto, así como del resto de las obligaciones a su cargo en términos del presente capítulo; y

"VII. Las demás que señale la ley y los ordenamientos fiscales aplicables."

70. A partir de dicho texto, el accionante afirma que el Estado de Zacatecas invadió la competencia exclusiva de la Federación para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales a los que se refieren los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la Constitución Federal, vulnerando con ello lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 2, de la Constitución General.

71. Por su parte, los poderes demandados manifestaron de manera total que contrario a lo sostenido por el accionante, este impuesto en específico fue



emitido en ejercicio de las competencias concurrentes, sin que en su regulación se hubieran invadido las competencias de la Federación en tanto que el objeto del impuesto de mérito fue gravar la extracción de materiales **que no fueran del dominio exclusivo de la Federación**.

72. En ese sentido, precisaron que el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional, se encuentra referido a aquellos materiales que constituyen depósitos **de naturaleza distinta** de los componentes del terreno, por lo que a contrario sensu, debe entenderse que quedan excluidos del dominio de la nación, aquellos materiales que constituyan depósitos **de naturaleza igual** a los componentes del terreno, así como los productos derivados de la descomposición de las rocas que no necesiten trabajos subterráneos. En consecuencia, dichos poderes sostienen que los productos objeto del impuesto que se reclama, no se refieren a aquellos que son competencia de la Federación, por lo que no se vulneran los artículos 27, párrafo cuarto y 73, fracción XXIX, numeral 2, de la Ley Suprema.

73. Así, a efecto de poder analizar si asiste o no la razón al promovente de la presente controversia, resulta necesario identificar cuál es la competencia tributaria expresamente conferida a la Federación; cuál es la competencia específica reservada a los Estados en la materia; y finalmente, si en la configuración del impuesto analizado, el Congreso Local invadió la competencia federal.

74. Así, el artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución General establece lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX. Para establecer contribuciones:

"1o. Sobre el comercio exterior;

"2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;



"3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

"4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

"5o. Especiales sobre:

"a) Energía eléctrica;

"b) Producción y consumo de tabacos labrados;

"c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

"d) Cerillos y fósforos;

"e) Aguamiel y productos de su fermentación; y

"f) Explotación forestal;

"g) Producción y consumo de cerveza.

"Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las Legislaturas Locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica."

75. De dicha transcripción se desprende que el Constituyente confirió de manera exclusiva a la Federación la competencia para establecer las contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 de la propia Constitución Federal, los cuales a su vez, establecen lo siguiente:

"**Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.



"...

"Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; **de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos**, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

"Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del



terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas."

76. Es importante mencionar que aun cuando este artículo 27 ha sufrido numerosas reformas sobre su texto, lo cierto es que su párrafo cuarto sólo ha sido reformado una vez, con el exclusivo motivo de introducir dentro de los bienes respecto de los cuales la nación ejerce un dominio directo, a los recursos naturales de la plataforma continental, así como el espacio aéreo situado sobre el territorio nacional. Esto quiere decir que la cláusula que refiere el dominio directo de la nación sobre todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, **constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos**, es un mandato que fue introducido desde el texto original de la Constitución Política de mil novecientos diecisiete y que hasta el día de hoy ha permanecido en sus términos.²⁷

77. No debe perderse de vista que la fracción XXIX del propio artículo 73, mandata expresamente que corresponde al Congreso de la Unión establecer con-

²⁷ El texto original del párrafo en comento, establecía lo siguiente:

"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"...

"Corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos. ..."



tribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27.

78. Sobre esta fracción, debe decirse que su texto original fue introducido por reforma constitucional de veinticuatro de octubre de mil novecientos cuarenta y dos. Del proceso legislativo se desprende que esta regulación tuvo su fundamento en el fortalecimiento de ciertos sectores industriales de gran relevancia para el país, como fueron el sector comercial, minero, petrolero y tabacalero, reservando la facultad de establecer contribuciones exclusivamente a la Federación, evitando con ello la doble tributación por parte de los Estados, así como las diferencias tributarias a las que podían estar sujetas dichas industrias derivado de la autonomía de cada entidad federativa.²⁸

²⁸ "Exposición de motivos

"México, D.F., a 31 de julio de 1940

"Iniciativa del Ejecutivo

"...

"La vigencia de la Ley de Impuesto sobre Tabacos Labrados, promulgada el 3 de junio de 1938 y que empezó a regir el 13 del mismo mes, ha permitido comprobar el benéfico resultado que implica para la economía nacional someter un gran sector de la industria –como lo es el de los trabajadores en rama y elaborados– a un régimen tributario uniforme.

"...

"Así pues y a semejanza de lo que en otros ramos se ha hecho –industria petrolera, minera y de energía eléctrica– cuyo desarrollo se extienda y afecta a diversas entidades federativas, requiriendo por su significación, verse regidos por preceptos legislativos homogéneos, que sólo puede expedir con efectos saludables el Congreso de la Unión, piensa el Ejecutivo a mi cargo que tratándose de la industria tabaquera, en la que, como se ha visto, concurren circunstancias análogas a las de dichos ramos, debe observarse idéntico criterio, estableciendo como facultad privativa de la Federación legislar en la materia, para lo cual bastaría reformar el artículo 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los términos de la iniciativa que acompaño.

"Tal reforma, de efectuarse, habrá de constituir un paso más en la resolución del problema que tiende a delimitar los campos impositivos federal y de los Estados, asegurando a éstos un adecuado ingreso, por lo que no resultará afectada en lo que para ellos tiene interés real su propia soberanía en materia tributaria, y a la vez dará mayor solidez al desarrollo de una importante industria nacional, evitando que se obstaculice su desenvolvimiento con gravámenes locales y federales que contemporáneamente recaigan sobre ella."

"Procesos legislativos

"Dictamen/origen

"Dictamen

"México D.F., a 9 de agosto de 1940

"Primera Comisión de Puntos Constitucionales.



79. Así, de este análisis de nuestra Ley Suprema, este Tribunal Pleno advierte que la competencia exclusiva de la Federación para establecer contribuciones vinculadas con la minería, está referida al aprovechamiento y explotación de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimien-

"Honorable Asamblea:

"A la Primera Comisión de Puntos Constitucionales se turnó para, su estudio y dictamen una iniciativa de adición del artículo 73 constitucional fracción X, enviada a la Cámara por el Ejecutivo de la Unión, en uso de la facultad que le concede la fracción I del artículo 71 muestra (sic) Carta Fundamental.

"A virtud del proyecto en cuestión se propone que el Congreso de la Unión quede facultado:

"a) Para legislar en toda la República sobre industria de tabacos en rama y

"b) Para decretar impuestos sobre producción y venta de tabacos labrados

"c) Para fijar el porcentaje que en el rendimiento de dichos impuestos haya de corresponder a los Estados.

"d) Para determinar la cuota de los impuestos locales sobre producción, acopio o venta de tabaco en rama.

"...

"En tales condiciones, es lógicamente explicable que la situación tributaria del país sea caótica y confusa, y constituya uno de los más serios obstáculos para el desarrollo adecuado del comercio y de la industria. Contrariando los más elementales principios de la ciencia, de las finanzas, es moneda corriente en nuestra patria la existencia de dos o más impuestos que graven una misma fuente de riqueza, una sola actividad o un mismo acto o contrato. El texto del artículo 124 constitucional, al estatuir que las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, sirve de apoyo a éstos para decretar contribuciones, concurrentemente con el Gobierno Federal, sobre las mismas industrias, comercios, actos o contratos. Y si a ello se añade que las tasas de los impuestos son distintas de Estado a Estado, y que sin contar al Distrito y Territorios Federales, existen veintiocho entidades soberanas, tendrá que concluirse cuán difícil resulta que, dentro de los actuales marcos de la Constitución, puedan desenvolverse y prosperar las industrias nacionales.

"Frente a ese problema trascendental, la Comisión Dictaminadora juzga que la solución que el Ejecutivo propone para organizar un régimen tributario, uniforme en la industria tabaquera, acertada en sí, no representa sino una parcial aplicación del principio, de que los impuestos a la industria y al comercio deben estar reservados exclusivamente a la Federación. Sólo en esa forma podrá lograrse que las industrias nacionales –y no ya únicamente la de tabacos– puedan desarrollarse sobre bases firmes.

"Dos consideraciones complementarias de orden teórico, reafirmaron el criterio de la Comisión Dictaminadora.

"Es la primera, la de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto, en jurisprudencia firme, que los impuestos a las industrias minera y petrolera, son exclusivamente federales, por más que no exista precepto constitucional expreso que les atribuya ese carácter, como no sean las normas consignadas en los artículos 27 y 73 de nuestra Carta Fundamental, que facultan al Congreso de la Unión, genéricamente, para legislar sobre minas y petróleo.

"En segundo término, la circunstancia de que el artículo 73 constitucional autorice al Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio.



tos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, facultad que deriva del texto original de nuestra Constitución General y que al día de hoy ha permanecido en sus mismos términos.

80. Sin embargo, la delimitación de este ámbito competencial tributario en favor de la Federación obliga a preguntarnos ¿cuáles son estos minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyen depósitos de naturaleza distinta a los componentes del terreno a los que se refiere la materia minera?

81. El propio artículo 27 hace una primera enumeración, al establecer que serán considerados como tales: *i)* los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; *ii)* los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; *iii)* los

"Si la Justicia Federal ha decidido, pues, que la facultad explícita que la Federación tiene para legislar sobre determinada materia, lleva acompañada, implícitamente, la potestad de decretar, con exclusión de las Legislaturas Locales, impuestos sobre dicha rama; y si la industria es parte del comercio, el régimen de tributación de ambos debe ser determinado únicamente por el Congreso de la Unión.

"Más, por encima de los anteriores razonamientos de orden constitucional, y más allá de toda consideración de conveniencia de uniformar el régimen tributario nacional, está la necesidad de preservar a la hacienda pública de los Estados de los trastornos que presupondría una implantación precipitada del sistema que preconizamos. El principio de que los impuestos al comercio y a la industria deben ser decretados exclusivamente por la Federación, con exclusión de los Estados es, por tanto, un *desideratum* por cuya realización tendrán que pugnar necesariamente las administraciones que sucedan al actual gobierno; acompañándolo del otorgamiento de una participación en dichos impuestos a las entidades de la Unión. Pero, en las actuales circunstancias, la Comisión Dictaminadora, juzga que la reforma a nuestros textos constitucionales, deberá estar inspirada en propósitos más modestos, aunque de un alcance superior al de la iniciativa que se comenta.

"La rigidez de nuestros textos constitucionales impone la obligación, al planear una reforma, de revestirla de los términos más genéricos y elásticos que sea posible, a fin de evitar las frecuentes modificaciones que la experiencia aconseje. En la imposibilidad de elevar a la categoría de norma constitucional expresa, el principio de que todos los impuestos al comercio y a la industria son federales, y en vista de las ventajas que reportará rematar la perseverante labor que han venido llevando a cabo las autoridades fiscales de la Federación para uniformar nuestro régimen tributario, creemos conveniente que la modificación que el Ejecutivo de la Unión propone para la industria tabaquera, se haga extensiva, igualmente, a los impuestos sobre gasolina, explotación forestal, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación ..."



productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; *iv*) los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; *v*) los combustibles minerales sólidos; *vi*) el petróleo; y, *vii*) todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

82. Pero además, ya que en el diseño del denominado impuesto ecológico en análisis, el legislador local se refirió expresamente al artículo 4 de la Ley Minera, se vuelve indispensable atender a dicha normativa.

83. El Congreso de la Unión expidió la Ley Minera, reglamentaria en la materia del artículo 27, párrafo cuarto, de la Constitución General, cuyo artículo 4 establece expresamente cuáles minerales o sustancias constituyen depósitos distintos de los componentes del terreno. Dicho precepto establece literalmente lo siguiente:

"Artículo 4. Son minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyen depósitos distintos de los componentes de los terrenos los siguientes:

"I. Minerales o sustancias de los que se extraigan antimonio, arsénico, bario, berilio, bismuto, boro, bromo, cadmio, cesio, cobalto, cobre, cromo, escandio, estaño, estroncio, flúor, fósforo, galio, germanio, hafnio, hierro, indio, iridio, itrio, lantánidos, litio, magnesio, manganeso, mercurio, molibdeno, niobio, níquel, oro, osmio, paladio, plata, platino, plomo, potasio, renio, rodio, rubidio, rutenio, selenio, sodio, talio, tantalio, telurio, titanio, tungsteno, vanadio, zinc, zirconio y yodo;

"II. Minerales o grupos de minerales de uso industrial siguientes: actinolita, alumbre, alunita, amosita, andalucita, anhidrita, antofilita, azufre, barita, bauxita, biotita, bloedita, boemita, boratos, brucita, carnalita, celestita, cianita, cordierita, corindón, crisotilo, crocidolita, cromita, cuarzo, dolomita, epsomita, estauroлита, flogopita, fosfatos, fluorita, glaserita, glauberita, grafito, granates, halita, hidromagnesita, kainita, kieserita, langbeinita, magnesita, micas, mirabilita, mulita, muscovita, nitratina, olivinos, palygorskita, pirofilita, polihalita, sepiolita, silimanita, silvita,



talco, taquidrita, tenardita, tremolita, trona, vermiculita, witherita, wollastonita, yeso, zeolitas y zircón;

"II. Bis. Diatomita;

"III. (Derogada, Diario Oficial de la Federación 28 de abril de 2005)

"IV. Piedras preciosas: agua marina, alejandrina, amatista, amazonita, aventurina, berilo, crisoberilo, crocidolita, diamante, dioptrita, epidota, escapolita, esmeralda, espinel, espodumena, jadeita, kuncita, lapislázuli, malaquita, morganita, olivino, ópalo, riebeckita, rubí, sodalita, tanzanita, topacio, turmalina, turquesa, vesubianita y zafiro;

"V. Sal gema;

"VI. Los productos derivados de la descomposición de las rocas cuando su explotación necesite trabajos subterráneos, como las arcillas en todas sus variedades, tales como el caolín y las montmorillonitas, al igual que las arenas de cuarzo, feldespatos y plagioclasas;

"VII. Las materias minerales u orgánicas siguientes, susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes: apatita, colófano, fosfosiderita, francolita, variscita, wave-lita y guano;

"VIII. El carbón mineral en todas sus variedades;

"IX. Los demás que determine el Ejecutivo Federal, mediante decreto que será publicado en el Diario Oficial de la Federación, atendiendo a su uso industrial debido al desarrollo de nuevas tecnologías, a su cotización en los mercados internacionales o a la necesidad de promover la explotación racional y la preservación de los recursos no renovables en beneficio de la sociedad.

"Quienes estén realizando la exploración o explotación de los minerales o sustancias a que se refiere la fracción IX anterior, con base en las disposiciones del derecho común, tendrán derecho preferente para obtener la concesión mi-



nera correspondiente, siempre que la soliciten en los términos de esta ley y su reglamento."

84. De lo anterior, resulta jurídicamente válido concluir que sobre dichos recursos la nación tiene un dominio directo y que corresponde a la Federación la regulación de su aprovechamiento a través de la reglamentación de la actividad minera; ¿en qué consiste esta actividad? La propia legislación en sus artículos 2 y 3 nos brindan una respuesta al disponer lo siguiente:

"Artículo 2o. Se sujetarán a las disposiciones de esta ley, la **exploración, explotación, y beneficio** de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, así como de las salinas formadas directamente por las aguas marinas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial y de las sales y subproductos de éstas."

"Artículo 3o. Para los efectos de la presente ley se entiende por:

"I. Exploración: Las obras y trabajos realizados en el terreno con el objeto de **identificar depósitos de minerales o sustancias**, al igual que de cuantificar y evaluar las reservas económicamente aprovechables que contengan;

"II. Explotación: Las obras y trabajos destinados a la **preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral, así como los encaminados a desprender y extraer los productos minerales o sustancias existentes en el mismo**, y

"III. Beneficio: Los trabajos para preparación, tratamiento, fundición de primera mano y refinación de productos minerales, en cualquiera de sus fases, con el propósito de **recuperar u obtener minerales o sustancias**, al igual que de elevar la concentración y pureza de sus contenidos."

85. Finalmente, el artículo 5o. de la ley reglamentaria en comento, establece qué recursos quedan fuera de la reglamentación que impone dicha normatividad.

"Artículo 5o. Se exceptúan de la aplicación de la presente ley:



"I. El petróleo y los demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, que se encuentren en el subsuelo;

"II. Los minerales radiactivos;

"III. Las sustancias contenidas en suspensión o disolución por aguas subterráneas, siempre que no provengan de un depósito mineral distinto de los componentes de los terrenos;

"IV. Las rocas o los productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción o se destinen a este fin;

"V. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación se realice por medio de trabajos a cielo abierto, y

"VI. La sal que provenga de salinas formadas en cuencas endorréicas."

86. En función de estos preceptos se pone en evidencia que la legislación reglamentaria del artículo 27, cuarto párrafo, de nuestra Constitución General, define no sólo los recursos o sustancias sobre los cuales recae el régimen constitucional del que se ha venido hablando, sino que además precisa de manera puntual lo que se entiende por la actividad minera, misma que se desarrolla sobre estos recursos o sustancias y respecto de la cual la Federación tiene la facultad exclusiva para su reglamentación; máxime que es precisa en establecer las actividades que quedan excluidas.

87. En consecuencia, este Tribunal Pleno concluye que a las entidades federativas no corresponde la facultad tributaria sobre los recursos que enumeran los artículos 27, párrafo cuarto, de la Constitución Federal y 4 de la Ley Minera –con exclusión de los referidos en el artículo 5 de dicha legislación–, y que esencialmente abarca las actividades consistentes en la **exploración, explotación, y beneficio de tales recursos, en los términos de los artículos 2 y 3 de la propia ley reglamentaria.**



88. La pregunta que surge entonces es ¿con qué facultades tributarias sí cuenta el Estado?

89. Para responder es necesario no perder de vista que de manera general a partir de lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución General,²⁹ se ha entendido que la competencia de las entidades federativas y de la Ciudad de México, salvo mandato constitucional en sentido distinto, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

90. Visto de esa manera y atendiendo a lo establecido en el párrafo cuarto del artículo 27 y al numeral 2o. de la fracción XXIX del artículo 73, ambos de la Constitución General, resulta que si a la Federación corresponde la facultad exclusiva de establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan **depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos**, a contrario sensu debe considerarse entonces que los Estados cuentan con facultades para legislar sobre el aprovechamiento de los recursos naturales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan **depósitos de igual naturaleza de los componentes de los terrenos**. ¿Cuáles son éstos? Lógicamente, todos aquellos que no estén incluidos en la numeración del artículo 27, párrafo cuarto, de la Constitución General, ni en aquellos que enlista el artículo 4 de la Ley Minera.

91. Así, este Tribunal Pleno arriba a la conclusión de que el objeto del impuesto se encuentra dentro del ámbito competencial tributario concurrente para las entidades federativas, porque la legislación estatal establece como supuesto normativo para la causación del impuesto, la extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan **depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos**, lo que permite sostener que dicha contribución no está dirigida a gravar la extracción de los recursos a que se refieren los

²⁹ Reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, en vigor al día siguiente. "Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, **en los ámbitos de sus respectivas competencias.**"



artículos 27, párrafo cuarto, de la Constitución General, y 2 y 4 de la Ley Minera, ya que estos últimos se refieren a todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan **depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos.**

92. Además, de la numeración de los recursos que el citado artículo 8 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas considera constituyen depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos, no se advierte que alguno de ellos esté contemplado en el listado previsto en el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional,³⁰ ni en aquel que prevé el artículo 4 de la Ley Minera, por lo que sobre este aspecto tampoco se advierte que el Estado se hubiera extralimitado en el ejercicio de sus facultades.

93. No es óbice a esta afirmación que el artículo local contemple las **arcillas** y el **caolín** como objetos del impuesto, pues aun cuando *prima facie* se trata de recursos que se encuentran previstos en el artículo 4, fracción VI, de la Ley Minera, lo cierto es que el objeto del impuesto de la ley local se encuentra fuera del ámbito reservado a la Federación.

94. Para fundamentar esta conclusión es necesario remitirnos nuevamente al párrafo cuarto del artículo 27 constitucional.

95. Como ha quedado suficientemente expuesto, dicho precepto señala como directriz general que corresponde a la nación el dominio sobre todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan

³⁰ "Artículo 27.

"...

"Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, **tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos;** y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional ..."



depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, para después hacer un listado de aquellos recursos que se consideran dentro de este supuesto general, contemplando **a los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos**, lo que significa que este tipo de productos forman parte de la actividad minera, respecto de la cual la Federación tiene una competencia exclusiva.

96. Por su parte, el artículo 4, fracción VI, de la Ley Minera, referido expresamente por el Legislador del Estado de Zacatecas en la norma controvertida, establece lo siguiente:

"Artículo 4. Son minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyen depósitos distintos de los componentes de los terrenos los siguientes:

"...

"VI. Los productos derivados de la descomposición de las rocas cuando su explotación necesite trabajos subterráneos, como las **arcillas** en todas su variedades, tales como el **caolín** y las montmorillonitas, al igual que las arenas de cuarzo, feldespatos y plagioclasas; ..."

97. De la lectura del texto transcrito se puede advertir que la ley reglamentaria sienta exactamente la misma regla establecida por el artículo 27 de la Constitución Federal, en tanto considera como minerales o sustancias que constituyen depósitos distintos de los componentes de los terrenos, a los productos derivados de la descomposición de las rocas, como las arcillas, el caolín y las montmorillonitas, **cuando su explotación requiera de trabajos subterráneos**. Complementa esta regla, lo dispuesto en el artículo 5o. de dicha ley reglamentaria, en cuanto señala:

"Artículo 5o. Se exceptúan de la aplicación de la presente ley:

"...

"V. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, **cuando su explotación se realice por medio de trabajos a cielo abierto, y ..."**



98. Entendido así el ámbito competencial reservado a la Federación, es posible sostener que la referencia a las arcillas y el caolín que hace el artículo 8 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, no entra dentro de dicho ámbito, pues de la lectura integral de los dos primeros párrafos del precepto local de mérito se puede advertir que el impuesto grava los productos derivados de la descomposición de las rocas –dentro de ellos la arcilla y el caolín– **siempre y cuando su extracción se lleve a cabo por medio de trabajos a cielo abierto**, lo que significa que la configuración normativa del impuesto se encuentra situada fuera de las competencias reservadas a la Federación. Así lo confirma el tercer párrafo del propio artículo 8 de la ley impugnada, en tanto establece que en ningún momento se considerarán objeto de este impuesto los minerales o sustancias a que hace referencia el artículo 4 de la Ley Minera.

99. Por otro lado, no se deja de advertir que el accionante sostiene que este impuesto es inconstitucional toda vez que el artículo 236 de la Ley Federal de Derechos ya establece el pago de una contribución derivado de la extracción de este tipo de materiales. Dicho precepto es del tenor literal siguiente:

"Artículo 236. Están obligadas a pagar el derecho por extracción de materiales, las personas físicas y morales que extraigan de los cauces, vasos y zonas de corrientes, así como de los depósitos de propiedad nacional, por cada metro cúbico, conforme a las siguientes cuotas:

"Cuota

Sin ajuste	Con ajuste
I. Zona 1 \$/M3	

"Estados de Baja California, Guanajuato, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Zacatecas:

Grava	\$24.76
Arena	\$24.76
Arcillas y Limos	\$19.44



Materiales en Greña	\$19.44
Piedra	\$21.24
Otros	\$8.86

"II. Zona 2

"Los Estados no comprendidos en la fracción anterior y el Distrito Federal:

Grava	\$15.92
Arena	\$15.92
Arcillas y Limos	\$12.38
Materiales en Greña	\$12.38
Piedra	\$14.14
Otros	\$5.30

"El derecho por extracción de materiales se pagará previamente, mediante declaración que se presente en las oficinas que autorice el Servicio de Administración Tributaria.

"El derecho se pagará mensualmente, dentro de los diez días previos a la extracción, considerando el volumen de material que se tenga programado extraer durante ese periodo.

"Las personas físicas y morales que extraigan materiales pétreos, estarán obligados a llevar un registro diario de los volúmenes extraídos en el formato que para tal efecto autorice el Servicio de Administración Tributaria. Dicho registro deberá conservarse en términos de lo establecido en el artículo 30 del Código Fiscal de la Federación.

"No se pagará el derecho a que se refiere este artículo cuando el material se extraiga por actividades de desazolve, siempre que estas actividades hayan sido aprobadas previamente por la Comisión Nacional del Agua y se cuente con el título de concesión o asignación respectivo."



100. Sin embargo, debe estimarse infundado dicho razonamiento pues el solo hecho de que esta legislación federal prevea el pago de un derecho sobre estos materiales, no determina la inconstitucionalidad del impuesto local analizado, puesto que el establecimiento de este derecho no es más que el ejercicio de una potestad tributaria previamente reconocida en favor de la Federación, en el ámbito de su respectiva competencia, y que no corresponde a un planteamiento dirigido a evidenciar la invasión de una facultad exclusiva de la Federación respecto de la ejercida por la Legislatura Local.

101. Por tanto, si la competencia federal de mérito se encuentra referida a todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, comprendiendo dentro de ellos a los productos derivados de la descomposición de las rocas, **cuando su explotación necesite trabajos subterráneos**, entonces debe entenderse que este precepto de la Ley Federal de Derechos únicamente cobra aplicación cuando la extracción de los materiales que refiere derive de trabajos subterráneos.

102. Así, este Tribunal Pleno concluye que el objeto del impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales no invade las competencias tributarias de la Federación, puesto que su configuración normativa se sitúa en la facultad que deriva de la interpretación a contrario sensu de los artículos 27, párrafo cuarto, de la Constitución General y 2, 3 y 4 de la Ley Minera.

103. La misma conclusión debe sostenerse en relación con los artículos 9, 10, 11, 12 y 13 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, puesto que partiendo de la premisa consistente en que el objeto del impuesto se actualiza sobre la extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan depósitos **de igual naturaleza a los componentes de los terrenos** –*el cual se encuentra fuera del ámbito competencial reservado a la Federación*–, su regulación únicamente complementa los restantes elementos del impuesto a efecto de hacer posible su cumplimiento.

104. En ese sentido el artículo 9 precisa los sujetos obligados al pago de este impuesto, el artículo 10 establece la base sobre la cual se va a calcular el mismo, el 11 las cuotas que deberán pagarse dependiendo de las cantidades



y del material extraído, el 12 la fecha en que deberá realizarse el pago y finalmente, el 13 las obligaciones adicionales que deberán cumplir los sujetos obligados a efecto de hacer posible al Estado las labores de fiscalización, sin que de ellos se advierta una extralimitación en las facultades del Estado ni una invasión a la esfera de facultades de la Federación.³¹

ii) Impuesto por la emisión de gases a la atmósfera. Artículos 14 a 19 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

105. Los preceptos impugnados establecen literalmente lo siguiente:

"De la emisión de gases a la atmósfera

"Del Objeto

"Artículo 14. Son objeto de este impuesto las emisiones a la atmósfera de determinadas sustancias generadas en los procesos productivos que se desarrollen en el Estado y que afecten el territorio del mismo.

"Para los efectos de este impuesto se considera emisión a la atmósfera, la expulsión directa o indirecta de bióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluoro-carbonos, perfluoro-carbonos y hexafluoruro de azufre, ya sea unitariamente o de cualquier combinación de ellos que afecten la calidad del aire, los componentes de la atmósfera y que constituyen gases de efecto invernadero que impactan en deterioro ambiental por provocar calentamiento global.

"De los sujetos

"Artículo 15. Son sujetos y están obligados al pago de este impuesto, las personas físicas, las personas morales y las unidades económicas residentes en el Estado o los residentes fuera del Estado, que tengan instalaciones o fuentes

³¹ Es importante precisar que este pronunciamiento solamente se relaciona con la validez de los preceptos impugnados desde el punto de vista meramente competencial, sin que ello prejuzgue en sentido alguno sobre su validez en relación con sus elementos normativos intrínsecos.



fijas en las que se desarrollen las actividades que determinan las emisiones a la atmósfera gravadas por este impuesto en el territorio del Estado.

"También quedan comprendidos como sujetos de este impuesto, la Federación, el Estado y los Municipios, los organismos descentralizados federales, estatales y municipales, las empresas de participación estatal mayoritaria de carácter federal y estatal, las empresas de participación municipal mayoritaria, los fideicomisos constituidos por dependencias y entidades de la administración pública federal, por el Estado y por los Municipios, así como las personas de derecho público con autonomía derivada de la Constitución Federal o del Estado."

"De la base

"Artículo 16. Es base de este impuesto la cuantía de carga contaminante de las emisiones gravadas que se realicen desde la o las instalaciones o fuentes fijas expresadas en toneladas.

"Para la determinación de la base gravable, el contribuyente la realizará mediante medición o estimación directa de las emisiones que genere y, en su caso, se tomará como referencia el último Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC) de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno Federal, así como de los reportes de emisiones del Registro Estatal de Emisiones a cargo de la Secretaría del Agua y Medio Ambiente.

"Para la determinación de las toneladas emitidas, el contribuyente realizará la conversión de los gases establecidos en el artículo 14 de esta Ley en Bióxido de Carbono (CO₂), multiplicando la tonelada del tipo de gas emitido por el factor relacionado conforme a la tabla siguiente: ..."

"De la cuota

"Artículo 17. El impuesto se causará en el momento que los contribuyentes realicen emisiones a la atmósfera, gravadas por este impuesto que afecten el territorio del Estado, aplicando una cuota impositiva por el equivalente a 250



pesos por tonelada emitida de bióxido de carbono o la conversión del mismo, establecida en el artículo anterior.

"Del pago

"**Artículo 18.** A cuenta de este impuesto se harán pagos provisionales mensuales, que se presentarán a más tardar el día 17 del mes siguiente que corresponda al mismo, mediante los formularios que para esos efectos apruebe y publique la secretaría.

"Asimismo, se deberá presentar una declaración anual por este impuesto a más tardar el último día hábil del mes de marzo del siguiente año del ejercicio de que se trate, en la que se podrán acreditar los pagos provisionales mensuales efectivamente pagados de este impuesto del ejercicio que corresponda.

"Lo anterior se establece, sin perjuicio de las multas, responsabilidades o sanciones que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, u otras responsabilidades penales, civiles o administrativas y demás disposiciones que resulten aplicables por el riesgo de pérdida de vida humana, así mismo por deterioro que causa a la salud pública y el daño al ambiente."

"De las obligaciones

"**Artículo 19.** Los contribuyentes estarán obligados a presentar aviso de inscripción ante la Secretaría y llevar un Libro (sic) Registro de Emisiones Contaminantes, que estará a disposición de la Secretaría y de la Secretaría del Agua y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Zacatecas, para efectos de la gestión del mismo y como medio de control, vigilancia y seguimiento del cumplimiento de la normativa medioambiental.

"En el Libro (sic) Registro de Emisiones Contaminantes se consignarán los datos siguientes:

"I. Volumen y tipología del combustible, así como materias primas consumidas y/o producidas;



"II. Composición química básica del combustible consumido y/o producido;

"III. Cálculo de las emisiones a la atmósfera realizado en cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley;

"IV. En su caso, datos de concentración resultantes de los monitores o mecanismos de control o de medición instalados; y,

"V. Cualquier otro que se establezca mediante publicación reglamentaria por parte de la secretaría o de la Secretaría del Agua y Medio Ambiente."

106. A partir de dicho texto legal, la parte actora sostiene que el Estado de Zacatecas invade las competencias expresamente conferidas a la Federación por los artículos 27, cuarto párrafo y 73, fracción XXIX, numeral 2, de la Constitución Federal, ya que se establecen contribuciones al espacio situado sobre el territorio nacional y a la contaminación atmosférica proveniente de todo tipo de fuentes emisoras.

107. Por su parte, los poderes demandados manifestaron de manera total que el establecimiento de esta contribución constituye el ejercicio de la facultad que expresamente le está reconocida por el artículo 7, fracción III, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ello como una respuesta ante la necesidad de reducir la emisión en su territorio, de gases que producen efecto invernadero, tutelando con ello el derecho humano al medio ambiente.

108. Para dar respuesta a lo anterior, el argumento del promovente se fundamenta en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 2o., que establece:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

" ...

"XXIX. Para establecer contribuciones:

" ...



"2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27..."

109. Tal y como quedó expuesto en el apartado anterior, el artículo 27, párrafo cuarto, de la Constitución General, establece el conjunto de bienes que corresponden al dominio directo de la nación, dentro de los cuales se contempla al espacio situado sobre el territorio nacional,³² elemento que fue incorporado a este régimen constitucional por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de enero de mil novecientos sesenta.

110. Del estudio del proceso legislativo que dio lugar a dicha reforma es posible advertir que su incorporación estuvo diseñada desde una doble dimensión o perspectiva: *i)* la necesidad de brindar al Estado Mexicano instrumentos jurídicos eficaces para la defensa de sus derechos y la protección de sus recursos; y, *ii)* la necesidad de adecuar el marco constitucional a los tratados internacionales sobre al ámbito territorial de los Estados, principalmente con relación al mar territorial y el espacio aéreo.³³

111. Es por ello, que además del referido precepto constitucional, se modificaron los diversos artículos 42 y 48 para establecer lo siguiente:

³² "Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"...

"Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; **y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional. ...**"

³³ "Procesos legislativos

"Iniciativa del Ejecutivo

"México, D.F., a 1 de octubre de 1959.

"El Derecho del Mar ha sufrido modificaciones sustanciales desde que se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, tanto merced a importantes sucesos como al influjo de nuevas corrientes doctrinales y a la labor de las conferencias internacionales.



"**Artículo 42.** El territorio nacional comprende:

"I. El de las partes integrantes de la Federación;

"II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;

"El descubrimiento de hidrocarburos y de otros minerales en la plataforma continental, los recientes avances técnicos que han permitido la explotación económica de esos recursos naturales, y la realización de que tal plataforma sumergida no es sino la continuación física y geológica del territorio de la nación, figuran entre las razones que han determinado la creación de nuevas y la modificación de viejas instituciones y categorías jurídicas.

"...

"Como consecuencia natural, surge ahora para el Estado Mexicano la necesidad de adecuar su legislación interna a esta nueva situación internacional. Afortunadamente, la revisión de la legislación mexicana existente y la creación de nueva, no sólo responde al imperativo de conformarla al nuevo derecho internacional. La iniciativa de reformas a la Constitución que se presenta concuerda, con el interés de México, ya que el país contará con instrumentos jurídicos más eficaces para la defensa de sus derechos y para la protección de sus recursos.

"...

"Dentro de la estructura de la Constitución Mexicana, este propósito puede llevarse a cabo de doble manera:

"Primera, modificando el párrafo 4 del artículo 27 constitucional, a efecto de incluir también los recursos naturales de la plataforma continental dentro del régimen jurídico que el citado precepto establece. Por su naturaleza y por las características de su explotación, es evidente que debe corresponder a la nación el dominio directo de los recursos naturales de la plataforma. Ahora bien, la atribución de este régimen jurídico tiene también otro efecto: el de implicar que el Estado Mexicano es titular de derechos soberanos, ya que el dominio directo de la nación sobre los recursos naturales presupone jurídicamente la existencia de derechos soberanos sobre el sitio en que tales recursos se encuentran.

"La segunda, más directa de lograr el propósito indicado consiste en modificar el artículo 42 de la Constitución, el cual se refiere al territorio nacional. El ámbito espacial sobre el cual el Estado ejerce derechos soberanos es el territorio nacional. La reforma del artículo 42 consistiría pues, en hacer mención expresa de la plataforma continental como una de las partes integrantes del territorio de México. Por virtud de la incorporación de la plataforma continental al territorio nacional, o dicho de otro modo, por virtud de sus derechos soberanos sobre la plataforma, el Estado Mexicano no sólo ejercerá el derecho de propiedad sobre esa tierra sumergida, sino todos los actos de soberanía relacionados con la exploración o la explotación de esos recursos, comprendiendo control y jurisdicción plenos, incluso la civil y la penal. Además, estos derechos comprenden el de reservar la exploración y explotación de los recursos naturales de la plataforma al Estado ribereño o a sus nacionales.

"...

"Tampoco hace falta hoy en día fundamentar mayormente la inclusión del espacio aéreo dentro del territorio nacional. Se trata de un principio indiscutible. Las razones por las que el Ejecutivo Federal propone la reforma correspondiente son iguales a las que se hicieron valer respecto del mar territorial.



"III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;

"IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

"V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional y las marítimas interiores;

"VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional."

"**Artículo 48.** Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y **el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación**, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados."

112. Lo anterior permite advertir que en términos constitucionales, el espacio situado sobre el territorio nacional tiene una doble naturaleza:

"...

"Por último, con el fin de facilitar eventualmente la interpretación de las disposiciones constitucionales cuya reforma propone, el Ejecutivo quiere dejar sentado claramente lo siguiente:

"El hecho de proponer que el territorio nacional comprenda también el mar territorial, las aguas interiores, la plataforma continental y el espacio aéreo, no significa que en opinión del mismo poder, la soberanía que el Estado ejerce sobre tales elementos de su territorio tenga idéntico alcance que la soberanía que se ejerce sobre aquéllos está sujeta a restricciones específicas que impone el derecho internacional. Así, la soberanía sobre el mar territorial está restringida principalmente por el derecho de los demás Estados al paso inocente y por otros derechos, de menor trascendencia, que tienen igualmente su fundamento en reglas e instituciones del derecho internacional. En lo que concierne a la plataforma continental, su incorporación en el territorio nacional significa que el Estado Mexicano ejerce derechos de soberanía sobre ella a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales. Y en lo que toca a la soberanía sobre las aguas interiores y el espacio aéreo, el Ejecutivo Federal también tiene presentes las restricciones que pudieran derivar de tratados suscritos por México o del derecho internacional."



a. Como un espacio geográfico en el que se localizan diversos recursos naturales, sobre los cuales la nación ejerce un dominio directo –*artículo 27 constitucional*–; y

b. Como un espacio geográfico que forma parte del territorio nacional –*artículos 42 y 48 constitucionales*–.

113. A partir de esta doble dimensión del concepto, es sencillo identificar que el argumento formulado por el accionante está referido al primero de ellos, en tanto se asegura que con el establecimiento del impuesto a la emisión de gases a la atmósfera, el Estado de Zacatecas invadió la facultad exclusiva de la Federación para imponer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos a que se refiere el cuarto párrafo del artículo 27 constitucional, específicamente al imponer una contribución al espacio situado sobre el territorio nacional.

114. Ahora bien, de la lectura del artículo 14 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, se desprende que el objeto del impuesto local consiste en la **emisión a la atmósfera de determinadas sustancias** –*bióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofuro-carbonos, perfluoro-carbonos y hexafluoruro de azufre*– generadas en los procesos productivos que se desarrollen en el Estado. A partir de esta regulación la pregunta que surge es ¿dicho precepto establece una contribución al aprovechamiento o explotación del espacio situado sobre el territorio nacional?

115. Para poder formular una respuesta resulta necesario entender en primer lugar, que la emisión de gases a la atmósfera se encuentra estrechamente relacionada con la calidad del aire como bien jurídico tutelado.³⁴ En esa tesitura, debe reconocerse que el recurso natural comprometido con esta actividad

³⁴ En términos de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

"Artículo 110. Para la protección a la atmósfera se considerarán los siguientes criterios:

"I. La calidad del aire debe ser satisfactoria en todos los asentamientos humanos y las regiones del país; y

"II. Las emisiones de contaminantes de la atmósfera, sean de fuentes artificiales o naturales, fijas o móviles, deben ser reducidas y controladas, para asegurar una calidad del aire satisfactoria para el bienestar de la población y el equilibrio ecológico."



específica no es como tal el espacio situado sobre el territorio nacional, sino específicamente el aire, por lo que su previsión constitucional no viene determinada por los artículos 27, 42 y 48 constitucionales.

116. En efecto, debe reconocerse que la emisión de gases a la atmósfera no constituye una actividad de explotación de dicho recurso natural, pues a través de ella el aire no se utiliza como materia para la obtención de algún producto o beneficio, sino que únicamente funge como un mero receptor de las sustancias contaminantes, como el espacio específico sobre el cual se vierten y el cual se afecta.

117. En función de lo anteriormente expuesto, para este Tribunal Pleno, el establecimiento de este impuesto local no invade la competencia federal a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX, numeral 2o., de la Constitución General, pues el ámbito regulativo de esta disposición constitucional es completamente diverso al supuesto que contempla la contribución que se analiza.

118. Esto se explica además, en atención a la naturaleza y la razón por la cual se les agrega el apellido de "ecológicos" a estos impuestos, pues su objeto se centra en aquellas actividades que generan externalidades negativas al medio ambiente, de tal suerte que lo que se busca con su establecimiento es que quien las realice asuma o internalice los costos que dichas externalidades negativas provocan, propiciando así el interés por la generación de tecnología menos contaminante, o bien por cuidar de mejor manera la actividad que se está desarrollando para no afectar el medio ambiente. De lo contrario, esto es, de no trasladar dichos costos a quien los genera, se obliga a la sociedad en su conjunto a asumirlos. Es ésta la diferencia por la cual se le pone el apellido de "ecológico" al impuesto tradicionalmente conocido.

119. Sentada así la validez de los artículos 14 y 15, la misma irradia a los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, en tanto que éstos se limitan a complementar los restantes elementos del impuesto que hacen posible su cumplimiento, sin que de su regulación se desprenda en forma autónoma un elemento que vulnere las competencias de la Federación.

120. En consecuencia, este Tribunal Pleno reconoce la validez de los artículos 14, 15, 16, 17, 18 y 19 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.



iii) Impuesto por la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua. Artículos 20 a 27 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

121. Los preceptos impugnados establecen lo siguiente:

"De la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua

"Del objeto

"Artículo 20. Es objeto de este impuesto la emisión de sustancias contaminantes, que se depositen, desechen o descarguen al suelo, subsuelo o agua en el territorio del Estado."

"Del sujeto

"Artículo 21. Son sujetos de este impuesto las personas físicas, las personas morales, así como las unidades económicas que en el territorio del Estado, independientemente del domicilio fiscal del contribuyente, bajo cualquier título, por sí mismas o a través de intermediarios, realicen los actos o actividades establecidas en el artículo anterior."

"De la base gravable

"Artículo 22. Es base de este impuesto la cantidad en metros cuadrados de terreno o metros cúbicos de agua afectados, según corresponda, con sustancias contaminantes que se emitan o se viertan desde la o las instalaciones o fuentes fijas, expresadas en:

"I. Para suelo y subsuelo, en la cantidad de miligramos por kilogramo, base seca, obtenidos de muestras que se realicen conforme a las normas oficiales mexicanas en cada cien metros cuadrados de terreno, de acuerdo con lo siguiente:

"a) Suelos contaminados por hidrocarburos:

"Las muestras para determinar la cantidad de miligramos por kilogramo, base seca, por cada cien metros cuadrados de terreno, se obtendrán conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM-138-SEMARNAT/SSA1-2012: 'Límites máximos



permisibles de hidrocarburos en suelos y lineamientos para el muestreo en la caracterización y especificaciones para la remediación’.

Contaminante	Cantidad de miligramos por kilogramo, base seca, por cada cien metros cuadrados de terreno
Benceno	6
Tolueno	40
Etilbenceno	10
Xilenos (suma de isómeros)	40
Benzo[a]pireno	2
Dibenzo[a,h]antraceno	2
Benzo[a]antraceno	2
Benzo[b]fluoranteno	2
Benzo[k]fluoranteno	8
Indeno (1,2,3-cd)pireno	2

"b) Suelos contaminados por: arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y vanadio.

"Las muestras para determinar la cantidad de miligramos por kilogramo, base seca, por cada cien metros cuadrados de terreno, se obtendrán conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004: 'Que establece criterios para determinar las concentraciones de remediación de suelos contaminados por arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y vanadio'.

Contaminante	Cantidad de miligramos por kilogramo, base seca, por cada cien metros cuadrados de terreno
Arsénico	22
Bario	5400



Berilio	150
Cadmio	37
Cromo Hexavalente	280
Mercurio	23
Níquel	1600
Plata	390
Plomo	400
Selenio	390
Talio	5,2
Vanadio	78

"II. Para agua en miligramos en litros, que se presenten por cada metro cúbico, con base en lo siguiente:

"Las muestras para determinar la cantidad de miligramos por litro por cada metro cubico de agua, se obtendrán conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEMARNAT-1996: 'Que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas residuales en aguas y bienes nacionales'.

"a) Contaminantes en aguas residuales básicos:

Contaminante	Cantidad de miligramos por litro, por metro cúbico
Grasas y aceites	25
Sólidos suspendidos totales	60
Demanda bioquímica de oxígeno 5	60
Nitrógeno total	25
Fósforo total	10

"b) Contaminantes en aguas residuales, ocasionado por metales pesados y cianuros:



Contaminante	Cantidad de miligramos por litro, por metro cúbico
Arsénico	0.1
Cadmio	0.1
Cianuro	1
Cobre	4
Cromo	0.5
Mercurio	0.005
Níquel	2
Plomo	0.2
Zinc	10

"Para efectos de esta sección, se entenderá que los valores presentados en este artículo representan una unidad de contaminantes en metros cuadrados de terreno o metros cúbicos de agua afectados según corresponda."

"De la cuota

"**Artículo 23.** El impuesto se causará aplicando los equivalentes y cuotas siguientes:

"I. Suelo y subsuelo: una cuota impositiva por el equivalente a 25 pesos por cada cien metros cuadrados afectados con las sustancias contaminantes señaladas en el artículo 22 fracción I de esta ley; y

"II. Agua: Contaminantes en aguas residuales básicas y en aguas residuales, ocasionado por metales pesados y cianuros, una cuota impositiva por el equivalente a 100 pesos por cada metro cúbico afectado con las sustancias contaminantes señaladas en el artículo 22 fracción II de esta ley."

"**Artículo 24.** Si el suelo, subsuelo o agua fueron contaminados con dos o más sustancias de las mencionadas en este artículo la cuota se pagará por cada contaminante.



"Asimismo por los excedentes en contaminantes en miligramos por kilogramo, base seca, que se presente por cada cien metros, se deberá aplicar una cuota de 25 pesos por cada unidad de medida entera o fracción adicional de contaminantes.

"Asimismo por los excedentes en contaminantes en miligramos en litro que se presenten por metro cúbico, se deberá aplicar una cuota de 100 pesos por cada unidad de medida entera o fracción adicional de contaminantes."

"Del pago

"**Artículo 25.** El pago de este impuesto deberá efectuarse mediante declaración mensual, dentro de los primeros diecisiete días naturales del mes siguiente al que corresponda dicha declaración, en cualquier oficina recaudadora de rentas de la secretaría o en la forma y términos que se establezcan en el código, utilizando las formas aprobadas para tal efecto."

"De las obligaciones

"**Artículo 26.** Los contribuyentes sujetos al pago del impuesto por la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua a que se refiere esta sección, deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

"I. Presentar aviso de inscripción ante la secretaría;

"II. Llevar un registro específico de las sustancias contaminantes mencionadas en esta Sección, que sean adquiridas y utilizadas en los procesos de producción, su uso y destino, así como las cantidades que en estado físico sólido, semisólido o líquido se emitieron al suelo, subsuelo o agua; y,

"III. Realizar las pruebas mensuales de muestreo previstas en las normas oficiales mexicanas establecidas en el artículo 22 de esta ley."

"**Artículo 27.** Para determinar la base gravable las autoridades fiscales podrán considerar:



"I. Los libros y registros sea cual fuera su denominación, que los sujetos obligados al pago del impuesto deban llevar conforme a las disposiciones legales sean de carácter fiscal, mercantil o para dar cumplimiento a las normas oficiales mexicanas en materia de ecología y medio ambiente; y,

"II. Cuando no sea posible determinar la base gravable en los términos de la fracción anterior, las autoridades fiscales podrán estimar el impuesto por la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, a partir de las manifestaciones de impacto ambiental, cédulas de operación anual y demás documentos de carácter ambiental que los contribuyentes se encuentren obligados a presentar ante la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como ante la Secretaría de Agua y Medio Ambiente del Estado, correspondiente al último ejercicio fiscal que se hubieran presentado."

122. A partir de esta normatividad, el accionante sostiene que el Estado de Zacatecas indebidamente estableció contribuciones a las descargas de aguas residuales en aguas de jurisdicción estatal, pues conforme a los artículos 73, fracción XXIX, numeral 2o. y 27, párrafo quinto, de la Constitución General, ello es una atribución exclusiva de la Federación.

123. Por su parte, los poderes del Estado de Zacatecas alegan que el impuesto combatido está fundamentado en las facultades concurrentes que existen en las materias tributaria y de protección al medio ambiente entre la Federación y los Estados, sin que en la especie se hubiere invadido alguna competencia que fuera exclusiva de aquella.

124. A partir de dichos planteamientos, debe advertirse que el artículo 20 de la ley impugnada establece que el impuesto combatido tiene por objeto la emisión de sustancias contaminantes que se depositen, desechen o **descarguen** al suelo, subsuelo o **agua** en el territorio del Estado.

125. En esa tesitura y con base en los presupuestos argumentativos que ya han quedado sentados al resolver los dos temas precedentes, debe precisarse que la descarga de contaminantes al agua no constituye una actividad de explotación de dicho recurso natural, pues a través de ella el agua no se utiliza



como materia para la obtención de algún producto o beneficio, sino que únicamente funge como un mero receptor de las sustancias contaminantes, como un espacio específico sobre el cual se vierten.

126. Por su parte, el artículo 27 de la Constitución General establece en la parte conducente lo siguiente:

"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"...

"Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamien-



tos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas. ..."

127. En función de lo anterior, debe decirse que son aguas de jurisdicción federal aquellas que refiere el artículo 27, párrafo quinto, de la Constitución General.

128. Ahora bien, para reglamentar el citado párrafo quinto del artículo 27, se expidió la Ley de Aguas Nacionales, conforme a la cual las aguas de jurisdicción federal pueden estar asignadas a los Estados³⁵ para realizar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales destinadas a los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico.

129. En consecuencia y a partir del contexto normativo descrito, resulta válido concluir que la competencia concurrente para establecer tributos en materia de control y prevención de la contaminación del agua a través de la descarga de aguas residuales, se encuentra limitada a que dicha descarga se realice en aguas de jurisdicción estatal, **que son aquellas que no se encuentren comprendidas en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional, o que estando comprendidas, hayan sido asignadas al Estado en virtud de lo antes señalado.**

130. Por ello, se reconoce la validez del artículo 20 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, que irradia a los artículos 21, 22, 23, 24, 25, 26 y

³⁵ Que conforme a su artículo 3, fracción VIII, "la asignación" es el título que otorga el Ejecutivo Federal –a través de "la comisión" o del Organismo de Cuenca que corresponda– para realizar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, a los Municipios, a los Estados o al Distrito Federal (ahora Ciudad de México), destinadas a los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico.



27 de la misma ley en tanto que éstos se limitan a complementar los restantes elementos del impuesto que hacen posible su cumplimiento, sin que de su regulación se desprenda en forma autónoma un elemento que vulnere las competencias de la Federación.

131. En consecuencia, este Tribunal Pleno reconoce la validez de los artículos 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

iv) Del impuesto al depósito o almacenamiento de residuos. Artículos 28 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

132. Los preceptos impugnados establecen lo siguiente:

"Del impuesto al depósito o almacenamiento de residuos

"Del objeto

"Artículo 28. Es objeto de este impuesto el depósito o almacenamiento de residuos en vertederos públicos o privados, situados en el Estado.

"Para efectos de esta sección se considera residuo cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó."

"De los sujetos

"Artículo 29. Son sujetos de este impuesto las personas físicas y morales, así como las unidades económicas sean o no residentes en el Estado, generadoras del residuo y que por sí mismas o a través de intermediarios depositen o almacenen residuos en vertederos públicos o privados.

"De la base



"**Artículo 30.** Es base gravable para este impuesto la cantidad en tonelada de residuos depositados o almacenados en vertederos públicos o privados, situados en el Estado que sea (sic) generados durante un mes de calendario o fracción del mismo."

"De la cuota

"**Artículo 31.** El impuesto al depósito o almacenamiento de residuos en vertederos públicos o privado (sic) se causará aplicando una cuota de 100 pesos por tonelada de residuos depositados o almacenados en vertederos públicos o privados."

"Del pago

"**Artículo 32.** El impuesto determinado deberá ser enterado mensualmente por las personas físicas y morales, así como las unidades económicas dentro de los primeros diecisiete días del mes siguiente a su vencimiento."

"De las obligaciones

"**Artículo 33.** Los contribuyentes sujetos al pago del impuesto originado por el depósito o almacenamiento de residuos en vertederos públicos o privados a que se refiere esta Sección, deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

"I. Presentar aviso de inscripción ante la secretaría; y

"II. Llevar un registro específico de los residuos en el que se identifique la cantidad en toneladas y el lugar de depósito o almacenamiento, así el señalamiento de si fue depositado o almacenado en un vertedero público o privado y su ubicación."

"**Artículo 34.** Para determinar la base gravable las autoridades fiscales podrán considerar:



"I. Los libros y registro sea cual fuera su denominación, que los sujetos obligados al pago del impuesto deban llevar conforme a las disposiciones legales sean de carácter fiscal, mercantil o para dar cumplimiento a las normas en materia de ecología y medio ambiente; y,

"II. Cuando no sea posible determinar la base gravable en los términos de la fracción anterior las autoridades fiscales podrán estimar la cantidad de los residuos depositados o almacenados las cantidades de los mismos conforme a la información que se obtenga de otras autoridades, terceros, estudios científicos o tecnológicos, considerando el tipo de actividades realizadas por el contribuyente y la producción o venta del periodo en el que se causó la contribución."

133. En relación con estos preceptos, el promovente de la presente controversia alega que el Estado de Zacatecas indebidamente establece un impuesto sobre el almacenamiento o depósito de los residuos incluidos los peligrosos, no obstante que estos últimos le corresponde gravar en exclusiva a la Federación.

134. Además, sostiene que de la exposición de motivos de la ley local se advierte que lo que se pretende es gravar los residuos generados por la actividad minera, lo cual constituye una invasión a la competencia exclusiva de la Federación.

135. Por su parte, los poderes del Estado de Zacatecas alegan sustancialmente que el impuesto combatido está fundamentado en las facultades concurrentes que existen en las materias tributaria y de protección al medio ambiente, sin que en la especie se hubiere invadido alguna competencia que fuera exclusiva de aquélla.

136. Para dar respuesta a lo anterior, en principio se reitera lo señalado al inicio de este considerando en que conforme a la doctrina constitucional sostenida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad federal para legislar en determinada materia, no conlleva una potestad tributaria exclusiva de la Federación para establecer contribuciones sobre cualquier cuestión propia de la materia que se regula.



137. Por lo que si el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, establece la facultad de la Federación, a través del Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre minería; tal circunstancia, por sí sola, no permite considerar jurídicamente que en razón de esa facultad para legislar, también le corresponda en exclusiva a la Federación establecer las contribuciones que se lleguen a relacionar de cierta manera con esa materia.

138. Lo que se corrobora, como se dijo, con lo dispuesto en la fracción X del artículo 73 en el sentido de que es facultad del Congreso de la Unión legislar en materia de minería; y en la fracción XXIX, numeral 2o., se establece que corresponde también al legislador federal fijar las contribuciones sobre aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la Constitución Federal, los cuales comprenden entre otros, el rubro de minería en ciertos aspectos.

139. Esto es, el Constituyente determinó disociar las facultades para legislar en cierta materia o ramo, de las potestades tributarias.

140. Señalado lo anterior, se tiene que este impuesto grava el depósito o almacenamiento de residuos en vertederos públicos o privados, situados en el Estado de Zacatecas, entendiéndose como residuo cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó, de manera que en términos expresos del artículo que regula el citado impuesto, son sujetos las personas físicas y morales, así como las unidades económicas sean o no residentes en el Estado, generadoras del residuo y que por sí mismas o a través de intermediarios depositen o almacenen residuos en aquellos vertederos.

141. Lo anterior, permite arribar a la conclusión de que atento a las facultades tributarias conforme al marco constitucional, el objeto del citado gravamen no corresponde con alguna de las facultades exclusivas del Congreso de la Unión para establecer contribuciones en términos de los artículos 73, fracción XXIX y 131 de la Constitución General.



142. Tampoco, se relaciona el citado gravamen con alguna de las facultades tributarias prohibidas expresamente en términos de los artículos 117 y 118 de la Constitución.

143. En consecuencia, atento al marco normativo constitucional, el depósito o almacenamiento de residuos en vertederos públicos o privados, constituye una facultad tributaria concurrente entre la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

144. No es óbice a lo anterior, el planteamiento del promovente en el sentido de que al no señalar el impuesto controvertido si el depósito o almacenamiento de residuos, corresponde o no a peligrosos, debe considerarse que sí los comprende y que en consecuencia lo relativo a los citados residuos peligrosos es competencia de la Federación en términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General de Residuos, que establecen una competencia específica en la materia entre la Federación y los Estados.

145. Ya que ese argumento debe desestimarse porque se encuentra dirigido a controvertir la legalidad del denominado impuesto local por el depósito o almacenamiento de residuos, específicamente en cuanto a la claridad de sus elementos como es el objeto del tributo, lo que no es jurídicamente factible analizar en esta controversia constitucional, porque implicaría verificar si ese tributo es respetuoso de los principios de justicia tributaria consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, como es el de legalidad tributaria.

146. De lo contrario se desnaturalizaría este medio de impugnación que se circunscribe al análisis de la invasión de las esferas competenciales, que en el caso específico se ciñe a las facultades tributarias.

147. Sentado lo anterior, se reconoce la validez del artículo 28 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, y en vía de consecuencia la de los artículos 29, 30, 31, 32, 33 y 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, en tanto que éstos se limitan a complementar los restantes elementos del impuesto que



hacen posible su cumplimiento, sin que de su regulación se desprenda en forma autónoma un elemento que vulnere las competencias tributarias de la Federación.

148. En consecuencia, este Tribunal Pleno reconoce la validez de los artículos 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

v) Artículos introductorios y finales vinculados con el destino específico dentro del gasto público. Artículos 6, 7, 35 y 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

149. Del escrito inicial de demanda se advierte que dentro del conjunto de normas que el Ejecutivo Federal impugna en la presente controversia, se encuentran los artículos 6 y 7 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, los cuales establecen lo siguiente:

"Artículo 6. El objetivo y finalidad de estos impuestos es que la hacienda pública del Estado cuente con recursos que le permitan atender su obligación a la protección de la salud y a un medio ambiente sano para la población, de conformidad con lo establecido por los artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 30 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, a través del establecimiento de figuras impositivas que al mismo tiempo incentiven cambios en la conducta de los sujetos obligados para que favorezcan a la salud pública."

"Artículo 7. Para efectos de este capítulo serán aplicables de manera supletoria el Código de Biodiversidad del Estado de Zacatecas y demás disposiciones vigentes en el Estado en materia de derecho al medio ambiente, que no sean contrarias a la naturaleza del derecho fiscal."

150. Por su parte, de la exposición de motivos de la referida normatividad se pueden apreciar los siguientes pronunciamientos por parte del legislador estatal:

"...



"Impuestos ecológicos:

"La creación de los impuestos ecológicos que se proponen, se basa en la concurrencia impositiva entre la Federación y las entidades federativas. Esa concurrencia es la regla general tratándose de la generalidad de la materia tributaria, en la medida que las potestades que no están expresamente conferidas a la Federación, se entienden reservadas a los Estados. Ello implica que al no existir exclusividad de la Federación ni en la CPEUM, ni en la Ley de Coordinación Fiscal para crear contribuciones ambientales, las entidades federativas cuentan con la respectiva potestad tributaria para hacerlo, lo que es propio de la concurrencia tributaria de que se trata, lo que se traduce en la viabilidad jurídica de su implementación.

"Existe concurrencia impositiva para el caso del impuesto ambiental que se propone toda vez que, aunado a las concurrencias que existen entre la Federación y el Estado de Zacatecas en las materias de salud, protección al ambiente y educación, se suma la concurrencia impositiva que prevalece en tanto, a nivel constitucional, no existe reserva expresa para la Federación en esta materia, ni restricción específica que impida el ejercicio de la potestad tributaria del Estado de Zacatecas, como se muestra en las siguientes consideraciones jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, cuya voz indica:

"COMPETENCIA CONCURRENTE. LA COLABORACIÓN FISCAL NO IMPLICA DELEGACIÓN DE FACULTADES, SINO CONCURRENCIA DE LAS MISMAS. ACUERDO A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y AL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL PARA LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA DE ESTE ÚLTIMO EN MATERIA FISCAL FEDERAL. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL DÍA VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES'.

"FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES'.

"Con la presente iniciativa en ningún momento se pretende invadir el ámbito de la competencia federal en materia ambiental, pues el que nos ocupa prevé la imposición de impuestos a la contaminación es de carácter concurrente, como se estableció anteriormente, el cual se fortalece con lo establecido



en los artículos de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, siguientes:

"Artículo 21. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñarán, desarrollarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, ...'

"Artículo 22. Se consideran instrumentos económicos los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente.'

"Asimismo, el artículo 30, fracción III de la Ley General de Cambio Climático establece lo siguiente:

"Artículo 30. Las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de sus competencias, implementarán acciones para la adaptación conforme a las disposiciones siguientes:

"...

"III. Proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de recursos, para destinarlos a la protección y reubicación de los asentamientos humanos más vulnerables ante los efectos del cambio climático.'

"Como se puede observar, queda totalmente fundado y motivado lo relativo a las facultades para que el Estado de Zacatecas pueda implementar los impuestos ecológicos que se describen en la presente iniciativa.

"Lo expuesto al momento, nos permite establecer que el objetivo de estos Impuestos Ecológicos es que el Estado cuente con recursos que le permitan atender su obligación a la protección de la salud y a un medio ambiente sano para la población, de conformidad con lo establecido por el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 30 de la Constitución



Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, que incentiven cambios en la conducta de las personas que favorezcan a la salud pública.

"En las generalidades de los citados impuestos se establece que le serán aplicables de manera supletoria el Código de Biodiversidad del Estado de Zacatecas y demás disposiciones vigentes en el Estado en materia de derecho al medio ambiente, que no sean contrarias a la naturaleza del derecho fiscal ..."

151. De lo anterior, destaca que el Estado de Zacatecas emitió estos dos preceptos en ejercicio de la competencia concurrente tributaria, estableciendo de manera concreta los objetivos y finalidades que se pretenden impulsar con los ingresos que se obtengan con los denominados "impuestos ecológicos"; sin que con tal previsión y el establecimiento del régimen legal supletorio se advierta alguna invasión a la esfera de competencias tributarias de la Federación. Esto es, no se advierte que el establecimiento de tales instrumentos pretenda gravar la actividad minera.

152. Es por ello que en relación con los artículos 6 y 7 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, se declara **infundada** la presente controversia constitucional y en consecuencia se reconoce su **validez constitucional**.

153. No se deja de advertir que el accionante también impugna los artículos 35 y 36 de la ley local en comento los cuales disponen a la letra lo siguiente:

"Estímulos y destino de los impuestos

"Artículo 35. Para efectos de lo establecido en las secciones III, IV y V de este capítulo, cuando exista una disminución de los contaminantes objeto de los impuestos y ésta sea equivalente a un 20 por ciento o más entre un año fiscal y otro, se efectuará una reducción en un 20 por ciento del impuesto que le corresponda pagar en el ejercicio inmediato siguiente en el que se observe la disminución.

"Para la procedencia del estímulo, los contribuyentes deberán acreditar ante la secretaría, las reducciones efectivas a través de la documentación que contable y jurídicamente sea procedente."



"Artículo 36. Los ingresos que se obtengan de la recaudación de los impuestos establecidos en este capítulo, se destinarán prioritariamente, a las áreas de mayor afectación ambiental y de rezago económico e incluirán las de coinversión con el Gobierno Federal o algún otro mecanismo financiero que permita potenciar estos recursos, en los rubros siguientes:

"I. Obras, infraestructura y operación de los servicios de salud;

"II. Obras, infraestructura, mejoramiento, restauración o remediación del equilibrio ecológico;

"III. Acciones estatales de inspección y vigilancia de fuentes fijas de contaminantes y de cumplimiento de las disposiciones ambientales aplicables;

"IV. Desastres naturales, contingencias ambientales, sequías, ciclones, sismos, entre otros;

"V. Generación de proyectos para desarrollo sustentable y sostenible;

"VI. Vivienda, para reubicación de los habitantes de zonas de riesgo; y

"VII. Así como a las materias a que hace referencia la fracción II del artículo 8 de la Ley General de Cambio Climático."

154. Sin embargo, lo cierto es que la reclamación del promovente no se encamina a controvertir estas normas derivado de vicios propios, sino como parte integrante del sistema normativo que conforman los denominados "impuestos ecológicos" locales.

155. En consecuencia, toda vez que se ha reconocido la validez de tales impuestos y en virtud de que estos artículos en específico no agregan ningún elemento competencial tributario relevante ni distinto a lo que ha quedado expuesto en la presente resolución, lo procedente es reconocer su validez por vía de consecuencia al haberse reconocido la validez de este sistema normativo.

156. En razón de todo lo anterior, lo que se impone es reconocer la validez de los artículos 6 a 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, que se refieren a los denominados "impuestos ecológicos".



157. No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que las normas que aquí han sido validadas, asimismo se sustentan como instrumentos que tienen relación con la protección a la salud, al medio ambiente y su preservación atento a los principios y derechos constitucionales como son entre otros:

a. El derecho que tiene toda persona a la protección de la salud y a un ambiente sano para su desarrollo y bienestar, con la consecuente obligación del Estado de garantizar el respeto, y la responsabilidad para quien provoque el daño y deterioro ambiental (artículo 4o. de la Constitución Federal).

b. La obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos (artículo 1o. de la Constitución).

c. La rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, impulsando a las empresas, sujetándolas al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente (artículo 25 de la Constitución).

158. Por lo que no se desconoce que los citados instrumentos contenidos en las normas analizadas del Estado de Zacatecas, tienen relevancia y trascendencia en la política pública del país en los ámbitos mencionados.

159. Sin embargo, debido a la naturaleza fiscal de los instrumentos que el legislador denominó "impuestos ecológicos" y que la materia de este medio de impugnación se ciñe a las potestades constitucionales tributarias; se estima que no es jurídicamente factible analizar en esta controversia constitucional las finalidades de los citados instrumentos.

160. En esas condiciones, la presente determinación, desde luego, no prejuzga la constitucionalidad de cada una de las disposiciones controvertidas por razones distintas a las potestades tributarias, porque la materia de esta controversia constitucional se refiere sólo al análisis de esos aspectos competenciales.

161. Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:



PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas y del Decreto Gubernativo mediante el cual se otorgan estímulos fiscales, y facilidades administrativas, ambos correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 6 a 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando séptimo de la presente resolución.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la existencia de las normas impugnadas, a la precisión de la litis, a la oportunidad y a la legitimación.

En relación con el punto resolutivo segundo.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez



Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de la impugnación de la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal 2017 y del Decreto Gubernativo mediante el cual se otorgan estímulos fiscales, y facilidades administrativas para el ejercicio fiscal 2017, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, en razón de que cesaron en sus efectos, al estar referidas al ejercicio fiscal de dos mil diecisiete.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado introductorio, consistente en determinar que el Estado de Zacatecas cuenta con facultades para establecer contribuciones en materia de protección al ambiente, las cuales deben circunscribirse a la teoría general sobre la distribución de la potestad tributaria, a partir de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los Ministros Aguilar Morales y Medina Mora I. votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado i), denominado "Impuesto por Remediación Ambiental en la Extracción de Minerales. Artículos 8 a 13 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas", consistente en reconocer la validez de los artículos del 8 al 13 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis. Los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.



Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas salvo por la validez del artículo 14, en la porción normativa "y que afecten el territorio del mismo", de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea salvo por la validez del artículo 14, en la porción normativa "y que afecten el territorio del mismo", de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado ii), denominado "Impuesto por la emisión de gases a la atmósfera. Artículos 14 a 19 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas", consistente en reconocer la validez de los artículos 14 a 19 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis. El Ministro Aguilar Morales votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en sus apartados iii), denominado "Impuesto por la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua. Artículos 20 a 27 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas", iv) denominado "del impuesto al depósito o almacenamiento de residuos. Artículos 28 a 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas"; y v), denominado "Artículos introductorios y finales vinculados con el destino específico dentro del gasto público. Artículos 6, 7, 35 y 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 6, 7, y del 20 al 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis. El Ministro Aguilar Morales votó en contra. El Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistió a las sesiones de siete y once de febrero de dos mil diecinueve, por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado las Comisiones de Receso correspondientes al primer periodo de sesiones de dos mil diecisiete y al segundo periodo de sesiones de dos mil dieciocho.

El Ministro Eduardo Medina Mora I. no asistió a la sesión del once de febrero de dos mil diecinueve, previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larra declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

En sesión privada ordinaria celebrada el dos de julio de dos mil diecinueve se aprobó modificar los párrafos del 115 al 119 del texto del engrose de la controversia constitucional 56/2017 para incluir en sus términos lo señalado por el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena en la sesión pública de once de febrero del año en curso, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; en la inteligencia de que se circulará el engrose relativo entre los Ministros que participaron en la votación del asunto. La Ministra Esquivel Mossa no se pronunció sobre el referido engrose al no haber participado en las sesiones en las que se resolvió el asunto respectivo.

El Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el texto del engrose de la sentencia emitida en la controversia constitucional 56/2017 quedó aprobado con la modificación antes precisada.

Nota: Las tesis de rubros "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES." y "COMPETENCIA CONCURRENTES. LA COLABORACIÓN FISCAL NO IMPLICA DELEGACIÓN DE FACULTADES, SINO CONCURRENCIA DE LAS MISMAS. ACUERDO A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y AL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL PARA LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA DE ESTE ÚLTIMO EN MATERIA FISCAL FEDERAL. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL DÍA VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES." citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario*



Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1042, con número de registro digital: 187982; y *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo II, Segunda Parte-1, julio-diciembre de 1988, página 165, con número de registro digital: 229912, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del martes 16 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto particular que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la controversia constitucional 56/2017.

En sesión celebrada el once de febrero de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el expediente citado al rubro, determinó que las entidades federativas cuentan con potestad tributaria para establecer cualquier tipo de contribuciones que no estén expresamente reservadas para la Federación, de ahí que puedan emitir "*impuestos ambientales*".

En este sentido, en la sentencia materia de este voto particular, el Tribunal Pleno sostuvo que atendiendo al sistema complejo de competencias tributarias, por regla general, tanto la Federación como las entidades federativas concurren en sus facultades, en el respectivo ámbito de sus competencias, para establecer contribuciones, excepto en los casos expresamente reservados para la Federación –artículos 73, fracción VII y 124 de la Constitución Federal–, así como en los supuestos expresamente prohibidos para los Estados.

De esta manera, se concluyó que a partir de la interpretación de los artículos 73, fracción VII, 117, 118 y 124 de la Constitución General, tanto la Federación como las entidades federativas y los Municipios, tienen facultades, dentro de sus respectivas competencias, para establecer los gravámenes que sean necesarios para cubrir las erogaciones señaladas en su presupuesto, siempre que no se trate de las expresamente reservadas para la Federación o prohibidas para los Estados.

Así, la facultad federal para legislar en determinada materia no conlleva una potestad tributaria exclusiva de la Federación para establecer contribuciones sobre cualquier cuestión propia de la materia regulada.

En este orden de ideas, el Tribunal Pleno concluyó que el legislador de Zacatecas actuó en el marco de su potestad tributaria para establecer los cuatro "*impuestos ecológicos*" impugnados.



Sin embargo, no estoy de acuerdo con la posición mayoritaria de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues considero que el Estado de Zacatecas no tiene facultades para establecer –al menos en la redacción que lo hace la entidad– los impuestos ambientales que tienen como objeto: **a)** La remediación ambiental por la extracción de minerales; **b)** La emisión de gases a la atmósfera; **c)** La emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua; y **d)** El depósito o almacenamiento de residuos.

Al respecto, considero importante precisar que la competencia del Estado de Zacatecas para establecer impuestos, no se surte a partir de las facultades legislativas que señala el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal¹ y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sino que dicha potestad tributaria se debe analizar, como lo hizo esta Suprema Corte, a partir del sistema de distribución de competencias en materia fiscal –que es distinto al sistema de competencias legislativas en sentido genérico–.

En este sentido, este Alto Tribunal ha construido, desde hace varios años, un sistema complejo de competencias en materia tributaria, en el que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la local.² En esta tesitura, se ha estimado que las reglas competenciales en materia impositiva surgen a partir de la interpretación sistemática de los artículos 73, fracciones VII y XXIX, 117, 118 y 124 de la Constitución Federal.

De este modo, para delimitar si las entidades federativas tienen potestad tributaria en una determinada materia, este modelo de distribución de competencias

¹ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico."

² Así se ha sostenido, por ejemplo, en la jurisprudencia plenaria de rubro: "IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS.". Registro digital: 232505. [J]; Séptima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 151-156, Primera Parte, página 149. Y la jurisprudencia de la Segunda Sala de rubro: "PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. LA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA GRAVAR EN LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO LA ENAJENACIÓN O, EN SU CASO, LA IMPORTACIÓN DE AGUAS GASIFICADAS O MINERALES, REFRESCOS, BEBIDAS HIDRATANTES O REHIDRATANTES, QUE UTILICEN EDULCORANTES DISTINTOS AL AZÚCAR DE CAÑA, TIENE SU FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". Registro digital: 176188. [J], Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, enero de 2006, página 1021, 2a./J. 154/2005.



tiene como presupuesto, la existencia de un hecho imponible, sobre el cual, el legislador establece un gravamen.

De conformidad con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, es obligación de los mexicanos, contribuir para los gastos públicos de todos los órdenes de gobierno, de manera proporcional y equitativa. Esta obligación, sin embargo, no permite a la autoridad imponer, arbitrariamente, contribuciones.

Por el contrario, el Tribunal Pleno ha sostenido que para determinar si una contribución cumple con el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, referido, es necesario atender a la naturaleza del tributo a fin de conocer la forma como se manifiesta y modifica la capacidad contributiva.³

El sistema tributario cumple una función social prioritaria en un Estado democrático, pues es a partir de las contribuciones de la ciudadanía, como se forma la hacienda pública que servirá para satisfacer las necesidades de todas las personas que habitamos en este País.

Precisamente, para cumplir esta importante función recaudatoria, el sistema tributario debe acercarse, en todo lo posible, a la capacidad contributiva real de las personas, para lo cual es indispensable que el gravamen atienda a la base imponible entendida como la magnitud dineraria que resulta de la medición o valoración del hecho imponible.⁴

La capacidad contributiva se manifiesta habitualmente en dos formas: la directa, por la cual los impuestos son soportados por personas que perciben o son propietarias de una renta o patrimonio, y su capacidad se refleja en el momento

³ "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. PARA DETERMINAR SI UNA CONTRIBUCIÓN CUMPLE CON ESE PRINCIPIO, ES NECESARIO ATENDER A SU NATURALEZA PARA ESTABLECER LAS FORMAS COMO SE MANIFIESTA LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA.". Registro digital: 167415. [J], Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1129, P./J. 2/2009.

⁴ Jurisprudencias de rubros: "CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS.". Registro digital: 192849. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, noviembre de 1999, página 22. P./J. 109/99. Y "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES.". Registro digital: 184291. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, mayo de 2003, página 144, P./J. 10/2003.



en que se genera dicha renta; y la indirecta, en la cual los impuestos gravan la circulación de bienes y consumo, en los que la capacidad contributiva nace una vez que las personas obtienen una capacidad económica y hacen uso de ella para adquirir bienes y servicios.

La capacidad contributiva no se refleja únicamente en la existencia de una manifestación de riqueza, ya que es posible establecer una contribución que grave hechos que no generen riqueza o que resulten improductivos.

En efecto, es posible reconocer una manifestación de riqueza a partir de elementos patrimoniales, por ejemplo la posesión, la tenencia, el aprovechamiento de un bien, el disfrute de un servicio individualizado, el beneficio asociado a una obra pública, entre otros.

Sin embargo, la finalidad primordial de las contribuciones no radica en la remediación ambiental o en establecer un mecanismo indemnizatorio que sancione a quien contamine.

Siguiendo este orden, estimo que los cuatro "*impuestos ambientales*" que ha establecido el Estado de Zacatecas, no permiten identificar plenamente un hecho imponible ni una manifestación de riqueza, de manera que no coincido con la afirmación de que existe una competencia concurrente entre la Federación y los Estados para establecer impuestos ecológicos.

Más aún, como se puede advertir de la exposición de motivos y del procedimiento legislativo, el Congreso de Zacatecas no busca alcanzar un objetivo eminentemente recaudatorio, sino que pretende dar a estas contribuciones un fin extrafiscal consistente en la preservación y protección del medio ambiente.

Estos fines de protección ambiental son totalmente legítimos, incluso loables. Sin embargo, ésta vía tributaria no es la adecuada para tutelarlos. A mi juicio, a pesar de que el legislador local los denomine "*impuestos ecológicos*", lo que en realidad hace es prever una serie de sanciones y compensaciones a las personas que contaminen.

En esta tesitura, si la contribución se destinará a un fin de remediación ambiental, lo que el legislador de Zacatecas está realizando es imponer un gravamen a quien contamine. No obstante, el pago de impuestos se justifica cuando el contribuyente obtiene una renta que modifica su patrimonio, o bien, cuando realizan consumos o usan bienes, pero no por los resultados ilícitos de los que sean responsables, ya que de esto se ocupan las sanciones.



Si bien reconozco que la preservación del medio ambiente es una finalidad legítima, considero que estos "*impuestos ambientales*" en realidad entrañan una serie de sanciones administrativas que rompe con los principios del derecho tributario. Asimismo, me parece que estas sanciones no superarían los estándares del debido proceso ni del derecho administrativo sancionador, en tanto que se trataría, en su caso, de sanciones que no cumplen con los principios de taxatividad, proporcionalidad ni la garantía de audiencia de las personas a quienes se aplicarían.

De esta manera, los artículos 6 a 36 de la Ley de Hacienda Local forman parte de un sistema –para mí sancionatorio– que tiene como finalidad imponer un costo económico a quienes contaminen. En este sentido, considero que las normas cuestionadas no regulan impuestos sino sanciones; en consecuencia, si no se trata de un impuesto, desde mi punto de vista, todo el sistema resulta inconstitucional.

Por tanto, no comparto el criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal y, desde mi perspectiva, todos los artículos impugnados deben invalidarse, pues so pretexto de perseguir un *fin extrafiscal* para proteger el medio ambiente, establecen vía tributaria una sanción administrativa dirigida a quien contamine.

De esta manera, con base en las consideraciones antes referidas, me permito disentir del criterio mayoritario y formular el presente voto particular.

Este voto se publicó el viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la controversia constitucional 56/2017.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesiones de siete y once de febrero de dos mil diecinueve, discutió y resolvió el presente asunto, en cuyo considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado i), denominado "impuesto por remediación ambiental en la extracción de minerales. Artículos 8 a 13 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas", se reconoció la validez de los artículos 8 al 13 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis.

Respetuosamente, difiero de las consideraciones y de la conclusión a la que arribó (en ese aspecto) la mayoría de los integrantes de este Alto Tribunal, en atención a lo siguiente:



El criterio mayoritario realizó una distinción conceptual, consistente en que el objeto del impuesto denominado por remediación ambiental en la extracción de minerales se encuentra dentro del ámbito competencial tributario concurrente para las entidades federativas, porque la legislación estatal establece como supuesto normativo para la causación de esa contribución, la extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos, mientras que la competencia exclusiva de la Federación se refiere a materiales de distinta naturaleza del terreno.

Sin embargo, tal distinción conceptual deja de tomar en consideración que la explotación (que es competencia exclusiva de la Federación) incluye no sólo la extracción de las sustancias a que se refiere el cuarto párrafo del artículo 27 constitucional, sino también la remoción de los suelos o sustancias iguales a las que componen los terrenos.

Lo anterior es así, en virtud de que conforme al artículo 73, fracción XXIX, ordinal 2o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso tiene facultad para establecer contribuciones "sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 ...".

Por ende, tanto el aprovechamiento como la explotación de esos recursos naturales, son parte de la facultad exclusiva de la Federación para establecer contribuciones.

Ahora, evidentemente la Constitución no define el término explotación, entonces, para ello, es útil recurrir a la Ley Minera, la cual prevé lo siguiente:

"Artículo 2o. Se sujetarán a las disposiciones de esta ley, la exploración, explotación, y beneficio de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, así como de las salinas formadas directamente por las aguas marinas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial y de las sales y subproductos de éstas."

"Artículo 3o. Para los efectos de la presente ley se entiende por:

"...

"II. Explotación: Las obras y trabajos destinados a la preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral, así como los encaminados a desprender y extraer los productos minerales o sustancias existentes en el mismo, y ..."



"Artículo 6o. La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establece la misma, y únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades. ..."

Conforme a los preceptos transcritos, la explotación de los minerales o sustancias que constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, consiste en las obras y trabajos destinados a la preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral, así como los encaaminados a desprender y extraer los productos minerales o sustancias existentes en el mismo.

En otras palabras, la explotación incluye no sólo la extracción de las sustancias a que se refiere el cuarto párrafo del artículo 27 constitucional, sino también la remoción de los suelos o sustancias iguales a las que componen los terrenos, por lo cual, gravar tal remoción de suelo, que se insiste, es parte de la explotación, se trata de una competencia exclusiva de la Federación.

Por tanto, en mi opinión, debió declararse la inconstitucionalidad de los artículos 8 al 13 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

Por otra parte, en relación con el considerando séptimo, inciso ii), relativo a los artículos que regulan el denominado impuesto por la emisión de gases a la atmósfera (14 a 19 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas), aun cuando comparto la conclusión en el sentido de que tales preceptos son constitucionales, estimo que en suplencia de queja y con la finalidad de resguardar el derecho fundamental a la seguridad jurídica, se debió eliminar del artículo 14 la porción normativa "y que afecten el territorio del mismo".

En efecto, el texto del artículo 14 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas establece que su objeto son las emisiones a la atmósfera de determinadas sustancias generadas en los procesos productivos que se desarrollen en el Estado y que afecten el territorio del mismo.

Sin embargo, la expresión "y que afecten el territorio del mismo" puede generar imprecisiones o incertidumbres tratándose de emisiones que afecten el territorio de más de un Estado, lo cual podría evitarse eliminando tal porción normativa.

Ello se estima así, porque resultaría suficiente, para definir el objeto del tributo, sólo establecer como tal las emisiones a la atmósfera de determinadas sustancias generadas en los procesos productivos que se desarrollen en el Estado.



Conforme a los razonamientos que preceden, no comparto las consideraciones (en los aspectos antes referidos) que sustentan el fallo en comentario.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en los autos de la controversia constitucional 56/2017, resuelto en sesión del Tribunal Pleno, el once de febrero de dos mil diecinueve.

En sesión de once de febrero de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte resolvió la controversia constitucional 56/2017, estableciendo como criterio rector la evaluación de la validez de los denominados "impuestos ecológicos", el siguiente:

Que al encontrar relación con las facultades tributarias, el estudio se realizaría desde una perspectiva puramente tributaria, señalando únicamente como marco constitucional lo previsto en el artículo 73, fracción VII, constitucional.

Razones de disenso

Si bien comparto el sentido –en virtud de que efectivamente me parece que las disposiciones que fueron combatidas al regular los llamados "impuestos ecológicos" no contravienen el sistema de competencias previsto en la Constitución Federal–, hay dos razones principales por las cuales me veo obligado a tomar distancia de la resolución dictada por el Pleno de esta Suprema Corte.

La primera razón tiene que ver con la metodología empleada en la sentencia. En el fallo se concluye que el establecimiento de los denominados "impuestos ecológicos" encuentra relación con las facultades tributarias, así, para establecer si el Estado de Zacatecas invadió las competencias tributarias de la Federación, el estudio se limita únicamente al ámbito tributario.



Una segunda cuestión tiene que ver con la exclusión de la ley general que reglamenta el artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional como estándar de control, pues al estar inmersas las disposiciones impugnadas en el diseño de la política ambiental del Estado de Zacatecas, los "impuestos ecológicos" debieron ser evaluados atendiendo a si constituyen medidas idóneas para internalizar las externalidades en aquellos sujetos que realizan actividades que generan un impacto negativo en el medio ambiente.

A. Ampliación del estándar de control constitucional.

Aunque comparto la decisión de emplear la materia tributaria como parámetro de escrutinio, soy de la opinión de que el estándar empleado es incompleto, en específico, se omite agregar un parámetro de control constitucional previo que permita identificar si los Estados tienen competencia legislativa para establecer impuestos, el cual se debe aplicar como primer paso a aquel que la sentencia utiliza.

Considero que esta Suprema Corte no puede determinar si los Estados tienen competencia para establecer impuestos en materia ecológica, tomando como base –únicamente– la competencia para el establecimiento de contribuciones prevista en los artículos 73, fracción VII y 124 de la Constitución Federal. Al tratarse de impuestos ecológicos se encuentran interrelacionadas la materia tributaria y la ambiental, por ello, me pronuncié durante la discusión que suscitó el asunto por la necesidad de determinar si los Estados cuentan con competencia para emitir impuestos sobre el hecho imponible de manera independiente, verificando si el hecho imponible se inserta dentro de los ámbitos competenciales respecto de los cuales los Estados tienen facultades legislativas.

Desde mi punto de vista, la competencia prevista en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución y las leyes generales de la misma –en conjunto con la competencia tributaria– constituyen herramientas que deben ser aprovechadas en el diseño de la política ambiental produciendo medidas que coadyuven en la concientización y cambio de comportamiento para la preservación y mejoramiento del medio ambiente.

Esta Suprema Corte ha reconocido a los Estados tres tipos de competencias fiscales; primero, aquellas que son coincidentes con la Federación, las cuales pueden ser materia de convenios de coordinación; segunda, las residuales, es decir, aquellas que se obtienen por regla de exclusión de aquellas otorgadas en exclusividad a la Federación; y tercera, exclusivas que son aquellas que se otorgan expresamente en la Constitución a favor de los Estados, como es el caso de los impuestos municipales.



Por tanto, antes de aplicar el estándar empleado por el Tribunal Pleno en la sentencia es necesario determinar si el ámbito material de los impuestos estatales se ubica en alguna de estas dos categorías. Este parámetro ampliado es importante porque permite considerar la integridad de las fracciones del artículo 73, además de los artículos 115 y 116, así como el 124, todos de la Constitución Federal; igual, la ampliación del parámetro permite tomar en consideración las distintas porciones del artículo 117 de la Constitución en donde se establecen prohibiciones expresas a los Estados para legislar respecto de ciertos impuestos los cuales no podrían establecer con base en las leyes generales en materia de medio ambiente.

En mi opinión, el estándar de escrutinio debe ser distinto respecto de lo aprobado en la sentencia: en primer lugar debió determinarse si los Estados tienen una competencia original impositiva, coincidente, residual, exclusiva o una prohibición respecto del ámbito material objeto del impuesto, en términos generales, con independencia si dichos impuestos tienen como propósito proteger o no el medio ambiente y sólo de confirmarse que la respuesta es positiva, entonces era necesario determinar –como segundo paso– si estos impuestos, analizados desde la perspectiva de protección al medio ambiente y no desde la perspectiva de su hipótesis de causación violan el reparto competencial realizado por las leyes generales en materia de medio ambiental.

En suma, considero que el asunto resuelto permitía a esta Suprema Corte avanzar en el diseño de las competencias constitucionales originarias que competen a los Estados desde la perspectiva de la hipótesis imponible, con base en los artículos 73, 115, 116, 117 y 124 constitucionales, y posteriormente, si los Estados emiten dichos impuestos con fines ecológicos, esta Corte debe analizar su concordancia con el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal y las leyes generales en la materia y el derecho convencional que tutele el derecho al medio ambiente.

B. Análisis de las disposiciones impugnadas a partir del estándar de constitucionalidad ampliado.

Como lo anticipé, las leyes generales en materia ambiental (además de las fracciones VII y XXIX-G del artículo 73 constitucional) conforman el parámetro de control de los impuestos locales ecológicos. A partir de dicho parámetro se debe evaluar la racionalidad de las decisiones legislativas que tengan por objeto mitigar los efectos negativos que la industria genera en el medio ambiente.

En mi opinión, la política ambiental válidamente puede servirse de la materia tributaria para hacer frente al complejo problema de la degradación del medio



ambiente. Si bien es cierto que el texto constitucional prevé en el artículo 31, fracción IV que los impuestos tienen un carácter recaudador cuyo fin radica en sufragar el gasto público, ello no excluye la posibilidad de diseñar tributos que sirvan de instrumento para lograr un cambio de comportamiento por parte de la industria en la preservación del medio ambiente.

Los llamados "impuestos ecológicos", si bien no son ajenos al fin recaudador que caracteriza a cualquier tributo, desde el punto de vista ambiental tienen una finalidad adicional, lograr un efecto reversible en el deterioro ambiental incentivando a las empresas a elegir –dentro de la amplia gama de opciones técnicas con que cuentan– aquellas que representen "tecnologías más limpias" que permitan reducir la emisión de contaminantes.

En mi opinión, la materia tributaria válidamente puede contribuir a la solución de la problemática ambiental dándole practicidad a la idea del que "contamina paga". La mayoría de los problemas ambientales son interpretados en la economía ambiental como externalidades negativas, es decir, como efectos indeseables, por ello es importante reconocer, cuantificar e incorporar estas externalidades como parte de los costos y beneficios económicos asociados a la industria, por ello considero que deben internalizarse estos efectos nocivos ambientales en los sujetos que los generan o que no hacen lo necesario por disminuirlos.

Atendiendo a estas consideraciones, durante mis intervenciones me pronuncié en favor de la validez de las disposiciones impugnadas aplicando el estándar precisado, ya que los impuestos locales impugnados se emitieron con base en facultades residuales al versar sobre actividades cuyo gravamen no se otorga en exclusividad a la Federación y que no frustran o contradicen lo previsto en las leyes generales aplicables.

No dejo de advertir que la competencia concurrente de los Estados no permanece fija en el tiempo; si los Estados pueden emitir ciertos impuestos en esta materia en el momento actual, ello no implica que los mismos puedan devenir inconstitucionales en el futuro si el Congreso de la Unión modifica las leyes generales para asignarse esa potestad directamente con exclusión de los Estados.

C. Actividades gravadas que no reflejan una manifestación económica.

Finalmente, no dejo de advertir la relevancia del criterio que emita esta Suprema Corte en la resolución de casos futuros en los que la materia tributaria sirva



de insumo o herramienta para la consecución de un fin distinto al recaudatorio (en el caso de la materia ambiental).

Sin embargo, no es la primera ocasión en que el legislador ordinario grava una actividad que no refleja por sí misma la existencia de una manifestación económica.

Me refiero, por ejemplo, al impuesto a la importación de bienes. Conforme a la Ley Aduanera, internar a territorio nacional productos, artículos o cualquier otro bien representa la actividad sujeta a imposición fiscal. Internar a territorio nacional bienes o productos no constituye una actividad representativa de manifestación económica; sin embargo, la decisión legislativa fue la de establecer el impuesto por la importación de dichos bienes.

A nivel local, se ubica el impuesto predial, el cual grava la **propiedad o posesión** del suelo o el suelo y las construcciones adheridas a él estableciendo el pago correspondiente a cargo de las personas físicas o morales que sean propietarias o poseedoras.

En ambos casos, introducir un objeto a territorio nacional, o poseer un inmueble no son significativas de una actividad económica, no obstante, en diversos órdenes de gobierno se ha decidido gravarlos sin tener como fuente una actividad económica, aspecto que no es condicionante –desde mi punto de vista– para darle existencia a una norma tributaria.

Este voto se publicó el viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Votos concurrente y particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea relativo a la controversia constitucional 56/2017, promovida por el Poder Ejecutivo de la Federación.

En las sesiones del treinta y uno de enero, y siete y once de febrero de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte discutió y resolvió en definitiva la controversia constitucional 56/2017, en la que se pronunció respecto de la validez de diversos artículos de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, y publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis.

En función de las diversas decisiones adoptadas en ese asunto, existen consideraciones que comparto plenamente, pero otras respecto de las cuales no



coincido en sus consideraciones, como –en algunos casos– tampoco en su conclusión. Por tal razón, expresaré a continuación los aspectos del asunto que no comparto.

I. Voto concurrente respecto de la metodología general que se siguió en la sentencia.

De los párrafos 36 a 67 (fojas 40 a 53) la sentencia propuso una metodología para abordar la problemática general que se presenta en el caso, como es el determinar si los Estados cuentan con atribuciones para establecer o crear los llamados "impuestos ecológicos", a partir del marco constitucional tributario.

Comparto la conclusión y las consideraciones que sustentan esta parte del fallo; sin embargo, deseo explicar las razones por las que estimo correcta esa determinación.

Tradicionalmente esta Suprema Corte ha establecido que en materia tributaria no existe una delimitación exacta de las competencias federal y estatal, sino que se trata de un sistema complejo, pero que puede dividirse, esencialmente, en tres aspectos: **i)** la limitación tributaria a los Estados mediante la reserva expresa a la Federación (artículo 73,¹ fracción XXIX, constitucional); **ii)** la

¹ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX. Para establecer contribuciones:

"1o. Sobre el comercio exterior;

"2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos

"4o. y 5o. del artículo 27;

"3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

"4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

"5o. Especiales sobre:

"a) Energía eléctrica;

"b) Producción y consumo de tabacos labrados;

"c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

"d) Cerillos y fósforos;

"e) Aguamiel y productos de su fermentación; y

"f) Explotación forestal;

"g) Producción y consumo de cerveza.

"Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las Legislaturas Locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica."



prohibición expresa a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117,² fracciones IV, V, VI, VII y IX, y 118,³ fracción I, constitucionales); y, **iii)** la concurrencia tributaria en las restantes fuentes de ingreso (artículos 73,⁴ fracción VII, 122⁵ y 124⁶ constitucionales).

Con base en la anterior división de facultades tributarias, se advierte que si la creación de los "impuestos ecológicos" no se ubica en el rubro de competencia federal tributaria ni en el relativo a la prohibición expresa a la potestad tributaria de los Estados; entonces, se trata de una atribución que ejercen tanto la Federación como los Estados.

Así, es claro que los Estados, como es el caso de Zacatecas, pueden imponer o establecer las llamadas "contribuciones ecológicas", sin que ello implique –per se– una invasión a la esfera de competencias tributarias que a nivel constitucional se le conceden a la Federación.

² **Artículo 117.** Los Estados no pueden, en ningún caso:

"...

"IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

"V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

"VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

"VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

"...

"IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice."

³ **Artículo 118.** Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

"I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones ..."

⁴ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto."

⁵ **Artículo 122.** ...

"Corresponde al jefe de Gobierno de la Ciudad de México proponer al Poder Legislativo local las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria."

⁶ **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."



Por otro lado, es verdad que la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional prevé que es facultad del Congreso de la Unión expedir leyes que establezcan la concurrencia entre la Federación, los Estados y de los Municipios en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, como son la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley General de Cambio Climático, a través de las cuales se distribuyen las competencias que a cada uno corresponda.

No obstante, lo anterior no implica que los Estados deban ajustarse a esa competencia al momento de crear contribuciones, pues su facultad impositiva no deriva de la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional, es decir, de las competencias en materia medioambiental. Incluso, el catálogo de materias que se aprecian en las fracciones del citado numeral y sobre las cuales el Congreso de la Unión puede legislar, no trae aparejado que sobre cada una de ellas la Federación puede establecer contribuciones de forma exclusiva.

Contrario a ello, las precisiones contenidas en las fracciones VII y XXIX del citado artículo 73, en relación con los diversos 117, fracciones IV, V, VI, VII, VIII y IX, 118, fracción I, 122 y 124 de la Constitución General, son el marco constitucional sobre el cual debe definirse la competencia tributaria entre la Federación y los Estados.

No pasa inadvertido que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente prevé la existencia de instrumentos económicos de gestión ambiental, entre los que se encuentran los fiscales;⁷ sin embargo, de tal situación no puede colegirse que dentro de esos instrumentos se encuentren los impuestos o cualquier otra contribución, pues las disposiciones de la referida ley son claras en precisar que los instrumentos económicos fiscales sólo se integran por estímulos fiscales.

Si bien, que el artículo 22 de la ley general antes mencionada, al referirse a los instrumentos económicos de gestión ambiental de carácter fiscal, disponga

⁷ **Artículo 21.** La Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñarán, desarrollarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, y mediante los cuales se buscará: ..."

Artículo 22. Se consideran instrumentos económicos los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente.

"Se consideran instrumentos económicos de carácter fiscal, los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental. En ningún caso, estos instrumentos se establecerán con fines exclusivamente recaudatorios."



que "en ningún caso, estos instrumentos se establecerán con fines exclusivamente recaudatorios", ello no puede entenderse relacionado con la potestad de establecer contribuciones, pues existen casos en que los Estados y la Federación impulsan determinados beneficios fiscales con el único propósito de obtener una rápida recaudación y, por ende, liquidez a efecto de hacer frente a sus compromisos. Así, lo que la citada porción normativa pretende evitar es que tanto la Federación como los Estados caigan en esa práctica viciosa de recaudar por recaudar, y no atender a que la finalidad de los estímulos fiscales en materia ambiental es incentivar el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental.

Consecuentemente, los Estados de la República Mexicana cuentan con facultades, conforme a la Constitución General, de establecer las llamadas "contribuciones ecológicas".

II. Voto concurrente respecto del análisis del impuesto por la emisión de gases a la atmósfera.

En el apartado ii) de la sentencia se analizó la validez de los artículos 14 a 19 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, que regulan lo relativo al impuesto por la emisión de gases a la atmósfera, y en el que se decidió reconocer su validez debido a que el objeto de ese tributo no conlleva una explotación del espacio aéreo, sino que éste constituye un receptáculo de las partículas contaminantes, por lo que no contraviene el artículo 73, fracción XXIX, numeral 2o., constitucional.⁸

Estoy de acuerdo con la conclusión y con la mayoría de las consideraciones que sustentan ese apartado de la sentencia, pero no así con lo expresado en el párrafo 115 (foja 82), en el que se afirma que el aire es el bien jurídico tutelado conforme a lo que expresa el artículo 110 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por lo que ese recurso natural no tiene su previsión constitucional en los artículos 27, 42 y 48 constitucionales.

Lo anterior se debe a que constituye una referencia equivocada a una disposición que no resulta aplicable al caso, pues como precisé en el apartado anterior, el marco de regularidad constitucional para el caso no descansa en la Ley

⁸ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"XXIX. Para establecer contribuciones:

"...

"2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27."



General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sino en la distribución de competencias que en materia tributaria otorga la Constitución a la Federación y a los Estados.

Asimismo, tampoco comparto que la "previsión constitucional no viene determinada por los artículos 27, 42 y 48 constitucionales", pues se trata de una afirmación que no abona al estudio del asunto, ya que la problemática del asunto no consistía en definir si el aire era un bien jurídico tutelado y en dónde descansaba su protección constitucional.

La disyuntiva en el asunto se ceñía en determinar si el Estado de Zacatecas podía establecer una contribución por verter contaminantes a la atmósfera, lo cual es válido en función de que con ello no se está explotando el espacio aéreo, pues tal circunstancia sólo le corresponde a la Federación, conforme al artículo 73, fracción XXIX, numeral 2o., de la Constitución General.

En efecto, la causación del tributo local es la generación de sustancias contaminantes en los procesos productivos que si bien se incorporan a la atmósfera, ello está en función de la naturaleza misma del tipo de contaminante, pero no porque el sujeto del gravamen esté explotando o aprovechando el espacio aéreo como fuente de ingresos, ya que para esos casos, reitero, si le correspondería a la Federación establecer contribuciones.

Consecuentemente, como anticipé, no comparto las consideraciones que se contienen en el párrafo 115 de la sentencia, pues contradice la metodología con base en la cual el propio fallo sostuvo que se analizarían las disposiciones impugnadas de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, además de que son innecesarias para resolver el caso.

Por otro lado, aun cuando comparto la viabilidad de que el Estado de Zacatecas pudiera establecer el impuesto por la emisión de gases a la atmósfera, estimo que debió declararse la invalidez de la porción normativa "y que afecten el territorio del mismo" del artículo 14 de la referida ley hacendaria.⁹

⁹ **Artículo 14.** Son objeto de este impuesto las emisiones a la atmósfera de determinadas sustancias generadas en los procesos productivos que se desarrollen en el Estado y que afecten el territorio del mismo.

"Para los efectos de este impuesto se considera emisión a la atmósfera, la expulsión directa o indirecta de bióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluoro-carbonos, perfluoro-carbonos y hexafluoruro de azufre, ya sea unitariamente o de cualquier combinación de ellos que afecten la calidad del aire, los componentes de la atmósfera y que constituyen gases de efecto invernadero que impactan en deterioro ambiental por provocar calentamiento global."



Las "contribuciones ambientales" son aquellas cuyo objeto imponible se considere de especial relevancia para el medio ambiente. Sin embargo, la pretensión de proteger el medio ambiente mediante la creación de tributos, no puede traer aparejado el freno del desarrollo ni desatender los principios que rigen en el derecho tributario o financiero.

Las contribuciones ambientales no se traducen necesariamente en "impuestos", sino que pueden existir diversas formas en las que se establecen cargas tributarias (a través de derechos, por ejemplo). Lo relevante, para poder establecer ese tipo de tributos, es la relación que debe guardar la contribución elegida y el problema ambiental advertido, ya que una cuestión es la finalidad que persigue la contribución (extrafiscal) y otra es la materia que finalmente se somete a gravamen.

Dicho lo anterior, es importante tener en cuenta que el primer párrafo del citado numeral prevé el objeto del impuesto, el cual consiste en las emisiones a la atmósfera de determinadas sustancias generadas en los procesos productivos que se desarrollen en el Estado de Zacatecas, y concluye que son aquellas que "afecten el territorio del mismo."

Así, el objeto del tributo se circunscribe en la emisión de gases a la atmósfera, lo que –conforme a la filosofía de los "impuestos verdes"– implica que a través de los procesos productivos que se realizan en el Estado de Zacatecas, las empresas ubicadas en esa entidad federativa no suman –de forma real– al costo de producción de bienes y servicios, la emisión de contaminantes a la atmósfera, por lo que a través del "impuesto por la emisión de gases a la atmósfera" se busca internalizar dicho costo a los procesos productivos.

En ese sentido, se tiene que la expresión "y que afecten el territorio del mismo", genera un problema en la forma en que debe entenderse el tributo, es decir, podría pensarse que se trata de una condicionante para la existencia del hecho imponible, lo que evidentemente no es así. No se requiere de un estudio complejo para entender que la contaminación atmosférica no afecta de forma aislada el territorio de un Estado, de un Municipio o de un país, es una situación global, lo que hace que sea prácticamente imposible de dividir por territorio.

Consecuentemente, estimo que hubiera sido conveniente que se eliminara del primer párrafo del artículo 14 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, la expresión "y que afecten el territorio del mismo", con la única finalidad de esclarecer que el objeto del "Impuesto por la emisión de gases a la atmósfera" descansa en la emisión de gases a la atmósfera, pero sin que ello trascienda a la facultad del Estado de establecer ese tipo de tributos, como antes he dejado esclarecido.



III. Voto particular respecto del análisis del impuesto por remediación ambiental en la extracción de minerales.

En el apartado i) de la sentencia se analizó la validez de los artículos 8 a 13 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, los cuales regulan el referido impuesto por remediación ambiental en la extracción de minerales.

En el fallo aprobado por la mayoría de mis compañeros Ministros se expuso, en esencia, que la gran mayoría de los materiales numerados en el primer párrafo del artículo 8 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, los cuales constituyen depósitos de igual naturaleza a los componentes del terreno, no están previstos en los señalados en el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional o en el diverso 4 de la Ley Minera, con lo cual se coligió que el Estado de Zacatecas no invade la esfera de atribuciones de la Federación.

Asimismo, se precisó que respecto de arcillas y el caolín que sí se prevén en forma común por la legislación impugnada y el parámetro de regularidad constitucional, debería tenerse en cuenta que la fracción VI del artículo 4 de la Ley Minera lo sujeta a que su explotación requiera trabajos subterráneos, mientras que la ley impugnada advertía que la extracción debería realizarse por trabajos a cielo abierto, lo que significaba que el objeto y configuración del impuesto local estaba situado fuera del ámbito reservado a la Federación.

No comparto tales consideraciones ni la conclusión que alcanzó la mayoría de mis compañeros Ministros, pues estimo que los artículos 8 a 13 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, que regulan el impuesto por remediación ambiental en la extracción de minerales, sí invaden la esfera competencial de la Federación. Lo anterior quedará evidenciado en los apartados que a continuación expondré:

A) Como dejé claro en el apartado anterior, el parámetro de regularidad constitucional para el caso concreto descansa en los artículos 73, fracciones VII y XXIX, 117, fracciones IV, V, VI, VII, VIII y IX, 118, fracción I, 122 y 124 constitucionales, que constituyen el marco de distribución de potestades tributarias entre la Federación y las entidades federativas, por lo que no es viable que, como se hizo en el fallo, se haga referencia a la Ley Minera para determinar la constitucionalidad de los artículos de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

En efecto, en la primera parte del proyecto se establece una metodología a fin de determinar si los Estados pueden establecer las denominadas "contribuciones



ecológicas", llegándose a la conclusión de que para tal fin debe estarse a las competencias que en materia tributaria establece la Constitución General.

Sin embargo, a partir de la foja 64 a 71, la sentencia aprobada por la mayoría de mis compañeros Ministros se utilizó como parámetro de regularidad constitucional lo que disponen los artículos 4 y 56 de la Ley Minera, cuando ésta no es un ordenamiento que distribuya potestades tributarias.

B) Por otro lado, debe tenerse en cuenta que el numeral 2o. de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución General¹⁰ dispone que el Congreso de la Unión tiene facultades para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y la explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del diverso 27 de la propia Constitución.¹¹

Este último numeral establece que corresponde a la Nación el dominio directo sobre: i) todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; ii) todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos; iii) los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; iv) los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; v) los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; vi) los combustibles minerales sólidos; vii) el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y, viii) el espacio situado sobre el territorio nacional.

¹⁰ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX. Para establecer contribuciones:

"1o. Sobre el comercio exterior;

"2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27."

¹¹ **Artículo 27.** ...

"Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional ..."



Por su parte, el artículo 8¹² de la Ley de la Hacienda del Estado de Zacatecas dispone que el objeto del impuesto impugnado recae en **la extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos, aun cuando constituyan vetas, mantos o yacimientos**, y precisa como ejemplos los agregados pétreos, andesita, arcillas, arena, caliza, cantera, caolín, grava, riolita, rocas, piedras y sustrato o capa fértil.

Como puede observarse de la comparación entre el tributo que sólo puede imponer la Federación con el objeto de la contribución que creó el Estado de Zacatecas, se advierte que este último recae sobre el aprovechamiento y explotación de recursos que sí pueden ser de aquellos a que se refiere el cuarto párrafo del artículo 27 constitucional, pues dentro de los ejemplos que enumera se encuentran las arcillas, la arena y el caolín, los cuales son componentes distintos del terreno, o bien, se refiere de forma genérica a las piedras, dentro de las cuales se pueden incluir las llamadas piedras preciosas, así como el sustrato o capa fértil, la cual se relaciona con los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizados como fertilizantes.

Incluso, que el artículo 8 de la Ley de la Hacienda del Estado de Zacatecas haga referencia a "depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos" y a que "la extracción deberá realizarse por medio de trabajos a cielo abierto en el territorio del Estado", sólo constituyen un subterfugio para tratar de burlar la prohibición contenida en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

Ello se debe a que el artículo 27 constitucional distingue en la forma de extraer recursos sólo para el caso de los productos derivados de la descomposición de las rocas (cuando su explotación necesite trabajos subterráneos), pero no para los restantes recursos naturales; por ende, si el referido numeral 8 de la

¹² **Artículo 8.** Es objeto de este impuesto la extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos, aun y cuando constituyan vetas, mantos o yacimientos tales como: agregados pétreos, andesita, arcillas, arena, caliza, cantera, caolín, grava, riolita, rocas, piedras y sustrato o capa fértil. Para efectos de este artículo la extracción deberá realizarse por medio de trabajos a cielo abierto en el territorio del Estado. En ningún momento se considerarán objeto de este impuesto los minerales o sustancias a que hace referencia el artículo 4 de la Ley Minera. Para efectos de este artículo se entiende como: I. Agregados pétreos: los materiales granulares sólidos inertes que se emplean en los firmes de las carreteras con o sin adición de elementos activos y con granulometrías adecuadas; se utilizan para la fabricación de productos artificiales resistentes, mediante su mezcla con materiales aglomerantes de activación hidráulica (cementos, cales, entre otros) o con ligantes asfálticos; y II. Rocas: el granito, la roca volcánica, el mármol, el ónix, roca travertino, rocas sedimentarias y demás rocas para la construcción."



ley impugnada incluye recursos cuya naturaleza es distinta a los componentes de los terrenos; además, que de forma genérica se refiere a los yacimientos de piedras, como podrían ser los de piedras preciosas, entonces, como antes precisé, en realidad el legislador local sí incluyó recursos sobre los cuales el Congreso de la Unión es el único facultado para imponer gravámenes.

Robustece lo que he venido afirmando, que el artículo 236 de la Ley Federal de Derechos¹³ prevé una contribución por la extracción de diversos materiales

¹³ **Artículo 236.** Están obligadas a pagar **el derecho por extracción de materiales**, las personas físicas y morales que extraigan de los cauces, vasos y zonas de corrientes, así como de los depósitos de propiedad nacional, por cada metro cúbico, conforme a las siguientes cuotas:

Cuota

Sin ajuste	Con ajuste
"I. Zona 1 \$/M3	
"Estados de Baja California, Guanajuato, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Zacatecas :	
"Grava	\$25.93
"Arena	\$25.93
"Arcillas y limos	\$20.36
"Materiales en greña	\$20.36
"Piedra	\$22.24
"Otros	\$9.28
"II. Zona 2	
"Los Estados no comprendidos en la fracción anterior y el Distrito Federal:	
"Grava	\$16.67
"Arena	\$16.67
"Arcillas y Limos	\$12.96
"Materiales en greña	\$12.96
"Piedra	\$14.81
"Otros	\$5.55

"El derecho por extracción de materiales se pagará previamente, mediante declaración que se presente en las oficinas que autorice el Servicio de Administración Tributaria.

"El derecho se pagará mensualmente, dentro de los diez días previos a la extracción, considerando el volumen de material que se tenga programado extraer durante ese periodo.

"Las personas físicas y morales que **extraigan materiales pétreos**, estarán obligados a llevar un registro diario de los volúmenes extraídos en el formato que para tal efecto autorice el Servicio de Administración Tributaria. Dicho registro deberá conservarse en términos de lo establecido en el artículo 30 del Código Fiscal de la Federación.



entre las que se encuentran: grava, arena, arcillas, piedras, así como los materiales pétreos, además de que prevé una fracción residual en la que se pueden ubicar otros recursos que se extraigan con motivo de la explotación, como podrían ser: andesita, caliza, cantera, riolita, sustrato, el granito, roca volcánica, mármol, ónix, roca travertino y rocas sedimentarias.

No obsta para lo anterior, que en la sentencia aprobada por la mayoría se haga referencia a que el citado artículo 236, se refiere a la extracción de materiales cuando se requieran trabajos subterráneos, como lo prevé el párrafo cuarto del numeral 27 constitucional, así como los diversos 4 y 5 de la Ley Minera.

Ello se debe a que tal consideración parte, por un lado, del afán del fallo de distinguir entre lo que pueden gravar la Federación y los Estados, pero deja de tomar en cuenta que los artículos 73, fracción XXIX, numeral 2o., y 27, cuarto párrafo, constitucionales no limitan que los recursos naturales requieran de trabajos subterráneos, salvo que sean productos derivados de la descomposición de las rocas, lo que tampoco hace el artículo 236 de la Ley Federal de Derechos.

C) Otro tema que dejó de considerar la sentencia aprobada por la mayoría de los Ministros, es la insoluble relación que existe entre la explotación de minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, respecto de los cuales su naturaleza sea igual a los componentes del terreno.

El numeral 2o. de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional hace uso del vocablo "explotación" de los recursos naturales. Ese mismo término es utilizado en los párrafos cuarto y sexto del diverso 27 de la Constitución General. En el primero de esos párrafos, se usa para referirse a un tipo específico de trabajo en el que se extraen los productos derivados de la descomposición de las rocas; mientras que el segundo, es para esclarecer que los particulares pueden allegarse de esos recursos sólo a través de concesiones en términos que prevea la ley, además de precisar lo que regularán las normas relativas a las obras y trabajos de "explotación".

En ese sentido, el vocablo "explotación" que se usa en las referidas disposiciones constitucionales abarca obras y trabajos que deban ejecutarse para la extrac-

"No se pagará el derecho a que se refiere este artículo cuando el material se extraiga por actividades de desazolve, siempre que estas actividades hayan sido aprobadas previamente por la Comisión Nacional del Agua y se cuente con el título de concesión o asignación respectivo."



ción de los recursos naturales, lo cual no puede hacerse sino a través de la concesión que otorgue el Ejecutivo Federal a favor de particulares.

Así, la ejecución de esos trabajos no disecciona entre recursos cuya naturaleza sea diversa a la del terreno, respecto de aquellos que sí comparten la misma naturaleza, pues en esa etapa del proceso las obras o trabajos se limitan a extraer dichos recursos sin hacer distinción alguna.

Incluso, si se trae a colación la definición que propone la Ley Minera (con la aclaración que no como parámetro de regularidad, como se hace en la sentencia, sino como un elemento orientador), se tiene que la "explotación" consiste en *aquellas obras y trabajos destinados a la preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral, así como los encaminados a desprender y extraer los productos minerales o sustancias existentes en el mismo.*¹⁴

En este sentido, conforme a la ley en comento, la "explotación" incluye la remoción de los suelos o sustancias que pueden o no ser iguales a las que componen los terrenos, como trabajos preparatorios en la extracción de los recursos naturales a que se refiere el cuarto párrafo del artículo 27 constitucional, lo que me lleva a concluir –como antes señalé– que la redacción del artículo 8 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, en realidad es un subterfugio para evadir la prohibición constitucional de establecer gravámenes en la explotación de recursos naturales.

Consecuentemente, desde mi perspectiva los artículos 8 a 13 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas resultan inconstitucionales, toda vez que prevén un gravamen sobre la explotación de recursos que sí pueden ubicarse en los extremos del cuarto párrafo del artículo 27 constitucional, lo que contraviene el numeral 2o. de la fracción XXIX del artículo 73 de la propia Constitución.

Este voto se publicó el viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹⁴ **Artículo 3.** Para los efectos de la presente ley se entiende por:

"I. Exploración: Las obras y trabajos realizados en el terreno con el objeto de identificar depósitos de minerales o sustancias, al igual que de cuantificar y evaluar las reservas económicamente aprovechables que contengan;

"II. **Explotación:** Las obras y trabajos destinados a la preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral, así como los encaminados a desprender y extraer los productos minerales o sustancias existentes en el mismo, y

"III. Beneficio: Los trabajos para preparación, tratamiento, fundición de primera mano y refinación de productos minerales, en cualquiera de sus fases, con el propósito de recuperar u obtener minerales o sustancias, al igual que de elevar la concentración y pureza de sus contenidos."

Sección Segunda
EJECUTORIAS Y TESIS QUE NO INTEGRAN
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE NO CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA" PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO NO VULNERA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SE TRATA DE UN PLANTEAMIENTO DE TRANSGRESIÓN A ASPECTOS DE LEGALIDAD (RETENCIÓN DE RECURSOS FEDERALES CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE ÚRSULO GALVÁN, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO LOCAL).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLANTEAMIENTO RELATIVO AL INCUMPLIMIENTO POR PARTE DEL EJECUTIVO LOCAL DE MINISTRAR RECURSOS CORRESPONDIENTES A UN MUNICIPIO EN LOS PLAZOS LEGALES PREVISTOS PARA ELLO NO IMPLICA LA DETERMINACIÓN DEL ALCANCE Y CONTENIDO DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (RETENCIÓN DE RECURSOS FEDERALES CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE ÚRSULO GALVÁN, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO LOCAL).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.



V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. POR REGLA GENERAL, LA OMISIÓN, RETENCIÓN O ENTREGA PARCIAL DE RECURSOS FEDERALES POR LOS ESTADOS A LOS MUNICIPIOS NO CONSTITUYE UN CONFLICTO CONSTITUCIONAL DE INVASIÓN DE ESFERAS COMPETENCIALES POR LO QUE NO SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO ACTOR PARA PROMOVER AQUÉLLA (RETENCIÓN DE RECURSOS FEDERALES CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE ÚRSULO GALVÁN, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO LOCAL).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO ACTOR, AL IMPUGNAR UN ACTO QUE NO INVADIR SU ESFERA COMPETENCIAL (RETENCIÓN DE RECURSOS FEDERALES CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE ÚRSULO GALVÁN, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO LOCAL).

RECURSO DE RECLAMACIÓN 150/2019-CA DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 279/2019. MUNICIPIO DE ÚRSULO GALVÁN, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 3 DE DICIEMBRE DE 2019. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: JOEL ISAAC RANGEL AGÜEROS.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al tres de diciembre de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación del recurso de reclamación.** Por escrito recibido el cinco de septiembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Norma Alicia Herrera Mejía, en su carácter de síndica del Municipio de Úrsulo Galván, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovió recurso de reclamación contra el acuerdo de quince de agosto de dos mil diecinueve, emitido en la controversia constitucional 279/2019, mediante el cual el Ministro instructor desechó de plano por notoria y manifiesta improcedencia la controversia constitucional.



SEGUNDO.—**Acuerdo recurrido.** El acuerdo materia de este recurso, en lo que interesa, es del tenor siguiente:

"Ciudad de México, a quince de agosto de dos mil diecinueve.

"...

"En relación con lo anterior, de la simple lectura de la demanda y sus anexos, es posible advertir que, en la especie, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Federal, debido a que el Municipio actor carece de interés legítimo para intentar este medio de control constitucional.

"...

"De este modo, el hecho de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconozca en su artículo 105, fracción I, la posibilidad de iniciar una controversia constitucional cuando alguna de las entidades, poderes u órganos originarios del Estado estime que se ha vulnerado su esfera de atribuciones, es insuficiente para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis de constitucionalidad de las normas o actos impugnados desvinculado del ámbito competencial constitucional del actor.

"...

"Por su parte, conviene tener presente que el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el interés legítimo en controversia constitucional, tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal y, por tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la citada Norma Fundamental tengan interés legítimo para acudir a esta vía constitucional, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados se origine, cuando menos, un principio de agravio.

"...



"Lo anterior, porque si bien esta Suprema Corte de Justicia de la Nación puede revisar la constitucionalidad de actos y normas emitidos por autoridades del Estado a través de la controversia constitucional, para hacerlo está siempre supeditada a que exista un principio de agravio a la esfera competencial salvaguardada en la Constitución Federal a favor del actor, pues de no ser así, se desnaturalizaría la función de este medio impugnativo permitiéndose la revisión de un acto que de ningún modo afectaría al promovente en la esfera de atribuciones tutelada en la Norma Fundamental.

"En ese sentido, la controversia constitucional entraña un conflicto sobre la constitucionalidad de actos y/o disposiciones generales de los sujetos que el artículo 105 de la Constitución Federal reconoce como partes en este tipo de juicios, ya que desde su concepción por el Poder Constituyente, esta garantía jurisdiccional fue diseñada para que este Alto Tribunal definiera el ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a los órganos originarios del Estado, tal como fue señalado por el Tribunal Pleno en la tesis P. LXXII/98, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA TUTELA JURÍDICA DE ESTA ACCIÓN ES LA PROTECCIÓN DEL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVÉ PARA LOS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO.'

"Así, la controversia constitucional resulta improcedente cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones diversas a las competenciales, tales como las de estricta legalidad, salvo que el análisis de éstas sea necesario para definir el ámbito competencial de las partes en contienda, lo cual sólo se puede determinar en cada caso concreto, en ese sentido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en sesión de diecinueve de junio de dos mil diecinueve, la controversia constitucional 288/2017; además, resulta aplicable la tesis P./J. 42/2015 (10a.), de título y subtítulo: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.'

"Precisado esto, debe destacarse que el Municipio actor señala en el escrito de demanda como actos reclamados la retención de los recursos federales del 'Ramo General 23 y 28', en específico del:

"a) Remanente de Bursatilización del periodo febrero-julio de 2016;



"b) Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos 2015 y 2016, por concepto de Municipio Productor de Hidrocarburos Marítimos;

"c) Fondo de la Zona Federal Marítimo Terrestre 2013, 2014 y 2015; y,

"d) Pago de intereses generados por la omisión de pago de los anteriores recursos.

"Ahora, es dable destacar que las violaciones alegadas por el Municipio actor, consistentes en que los recursos de origen federal que aduce le corresponden y no han sido integrados a la hacienda municipal, las hace depender de la transgresión directa de ordenamientos distintos a la Constitución General de la República, como son la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y la Ley Número 44 de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave; así como de un contrato de fideicomiso irrevocable celebrado entre el Gobierno y los Municipios, todos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

"En ese tenor, si bien la parte actora pretende que vía controversia constitucional se estudie la posible vulneración a las obligaciones del Ejecutivo Local de entregar a los Municipios de la entidad las aportaciones y recursos que la Federación les proporciona, lo cierto es que dichas violaciones las hace descansar de manera preponderante en la interpretación y aplicación de disposiciones ordinarias federales y locales, así como de los convenios celebrados entre las partes, lo cual es insuficiente para considerar procedente la presente controversia constitucional, porque en todo caso, el planteamiento debería evidenciar una relación entre esos actos impugnados y la afectación al ejercicio directo e inmediato a una competencia del Municipio actor establecida en la Norma Fundamental.

"En ese sentido, aunque el Municipio accionante menciona que con los actos impugnados se vulnera el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone: 'Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.'; ello también es insuficiente para la procedencia de la contro-



versia constitucional, en tanto la citada porción no contiene una atribución, facultad o competencia exclusiva a favor de los Municipios, sino una cláusula sustantiva que alude a la forma en la que se integra la hacienda pública municipal, haciendo una remisión, precisamente, a la legislación local, lo que robustece la conclusión de que se manifiestan transgresiones no susceptibles de abordarse en una controversia constitucional.

"Cabe destacar, que si bien el Pleno de este Alto Tribunal ha conocido en controversia constitucional de la omisión de pago de participaciones y aportaciones reclamadas por los Municipios, lo cierto es que, a partir de un nuevo análisis de los actos impugnados, se advierte que dichas omisiones no vulneran la Constitución Federal, sino que se trata de un planteamiento de transgresión a aspectos de legalidad.

"Lo anterior es así, ya que la naturaleza de las participaciones y aportaciones es la de recursos económicos públicos cuya regulación y plazos de entrega no descansa en la Constitución Federal, sino en las referidas leyes de Coordinación Fiscal, de Ingresos sobre Hidrocarburos y la de Coordinación Fiscal del Estado.

"En consecuencia, el examen de legalidad de los actos que derivan de dichas normas, no corresponde a la competencia que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el caso de las controversias constitucionales, ya que como se indicó, el objeto de éstas es la de estudiar conflictos que se generen entre dos o más órganos originarios del Estado, respecto del ámbito de competencia constitucional que les corresponde.

"Por el contrario, en la demanda sólo se plantean aspectos sobre los plazos para la entrega de los recursos establecidos en la normatividad de referencia; aduciendo, en relación con éstos, la retención de ministraciones, con la consecuente generación de intereses. Aspectos de legalidad, en tanto atañen a particularidades establecidas por el legislador en una normativa distinta a la constitucional.

"En ese tenor, el suscrito Ministro instructor estima que la controversia constitucional, como medio de control constitucional, cuya finalidad es, en esencia, la defensa del sistema federal, no se debe desvirtuar estudiando impugnaciones de mera legalidad; por lo que, en el caso, al advertirse que los actos impugnados



derivan de diversas violaciones a plazos y aspectos regulados en normatividad distinta a la Norma Fundamental, se concluye que si el reclamo del Municipio actor no entraña una cuestión asociada a los ámbitos competenciales de las partes en contienda, la controversia constitucional no es la vía para dirimirla y procede desechar la demanda.

"Aunado a lo expuesto, también se actualiza la diversa causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, relativa a la falta de definitividad.

"Esto, como se dijo con anterioridad, debido a que la promovente encuadra los actos reclamados en violaciones respecto de diversas facultades previstas en la Ley de Coordinación Fiscal, por tanto, para reclamar la omisión o negativa del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave de entregar los recursos reclamados, debió agotar la vía legalmente prevista en el referido ordenamiento legal, para obtener la revocación o modificación del acto que presuntamente le causa una afectación a su esfera jurídica constitucionalmente prevista.

"Ahora bien, una de las normativas aplicables es justamente la Ley de Coordinación Fiscal. Este ordenamiento, según lo previsto en su artículo 1 tiene como objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los Municipios, para establecer la participación correspondiente a sus haciendas públicas y su distribución.

"En ese orden de ideas, el artículo 6, párrafo segundo, de dicho ordenamiento señala que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de las entidades federativas; siendo que el retraso produce el pago de intereses y, en caso de incumplimiento por parte de los Estados, la Federación hará entrega directa a los Municipios, para lo cual descontará la participación del monto correspondiente al Estado.

"Como se advierte, la Federación al ser la que entrega las participaciones a los Estados, a fin de que éstos las entreguen por su conducto a los Municipios, según corresponda, funge como un órgano de control respecto de la adecuada



administración y destino de los recursos que corresponden a las entidades federativas y a los Municipios.

"...

"Asimismo, con fundamento en el artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal, la citada Secretaría está facultada para disminuir las participaciones de las entidades, cuando éstas violen lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX, 117, fracciones IV a VII y IX, o 118, fracción I, de la Constitución Federal, o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En ese caso, la mencionada dependencia debe oír a la entidad y deberá atender el dictamen técnico de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Cuando la disminución de participaciones suceda, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe comunicar la resolución a la entidad respectiva, en la cual señalará la violación cometida.

"Así, si los Municipios se consideran afectados por la falta de entrega de los recursos por parte de los Estados, entonces pueden hacerlo del conocimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que ésta requiera a la entidad federativa. En caso de que la dependencia considere injustificada la omisión, puede entregar directamente los recursos a los Municipios y, en su caso, descontar de la próxima ministración a los Estados, respecto de aquellos dejados de entregar, para ser proporcionados a los Municipios.

"De todo lo descrito, válidamente se puede concluir que la Ley de Coordinación Fiscal establece la autoridad a la cual deben acudir los Municipios, a fin de que puedan reclamar el incumplimiento por parte de las entidades federativas, de entregar oportunamente las participaciones y aportaciones federales a las que tienen derecho.

"Ahora bien, en el caso concreto, el Municipio actor promueve la controversia constitucional para impugnar la retención de aportaciones y recursos federales respecto del remanente de bursatilización del periodo de febrero-julio de 2016, del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, de 2015 y 2016, así como del Fondo de la Zona Federal Marítimo Terrestre, de 2013, 2014 y 2015.



"Al respecto, tanto del escrito inicial de demanda como de los anexos, en modo alguno se advierte que el Municipio actor haya informado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que no ha recibido los recursos reclamados.

"De ahí también la improcedencia de la actual controversia constitucional, pues el Municipio actor no agotó la vía legalmente prevista para reparar la vulneración al derecho de integrar los recursos de origen federal a su hacienda municipal, el cual estima violado.

"...

"Tampoco pasa inadvertido que, de igual forma, se actualiza la diversa causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con el 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia, relativa a la falta de oportunidad en la presentación de la demanda, ya que el presente asunto fue promovido fuera del plazo legal de treinta días hábiles, contados a partir del siguiente al en que se haya tenido conocimiento del acto controvertido.

"En principio es necesario precisar que si bien el Municipio actor impugna los actos omisivos de referencia dándoles el tratamiento de actos negativos, lo cierto es que dichas retenciones de recursos federales derivan de actos de naturaleza positiva, ya que lo impugnado no fueron omisiones de pago, sino actos de retención de recursos federales, entendidos como actos positivos, en tanto que existía una fecha cierta de pago establecida en los calendarios correspondientes a las entregas de los recursos federales, que fueron publicados debidamente a través del medio de difusión oficial local.

"Esta concepción de los actos impugnados impacta en el cómputo de la oportunidad para controvertirlos, ya que delimita la posibilidad a los treinta días previos a que tuvo conocimiento de éstos, en términos del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

"...

"Ahora bien, para determinar si la impugnación de los actos es oportuna, debe tenerse en cuenta que la demanda de controversia constitucional que nos



ocupa se presentó el cinco de agosto de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que denota que ha transcurrido en exceso el plazo para promover la presente vía constitucional, pues los fondos que son materia de impugnación pertenecen a los ejercicios fiscales de 2013, 2014, 2015 y 2016.

"Por todo lo expuesto, la presente demanda debe desecharse de plano, por actualizarse los supuestos de improcedencia contenidos en el artículo 19, fracciones VI, VII y VIII, en relación con el 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia, así como con la fracción I, inciso i), del artículo 105 de la Constitución Federal; además, teniendo en cuenta que la declaración de invalidez de las sentencias que se emiten en este medio de control de constitucionalidad, no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en términos de lo dispuesto en los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución General de la República y 45, párrafo segundo, de la mencionada ley reglamentaria; por lo que en el presente caso no sería factible arribar a una conclusión diferente, aun y cuando se instaurara el proceso y se aportaran pruebas, resultando aplicable la tesis que a continuación se reproduce:

"...

"Por las razones expuestas, se

"ACUERDA

"PRIMERO. Se desecha de plano, por notoria y manifiesta improcedencia, la demanda presentada en vía de controversia constitucional por la síndica única del Municipio de Úrsulo Galván, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave."

TERCERO.—**Trámite del recurso de reclamación.** En acuerdo de seis de septiembre de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró el recurso de reclamación bajo el expediente 150/2019-CA, lo tuvo por interpuesto, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su derecho conviniera y lo turnó a la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.



CUARTO.—**Pedimento.** La Fiscalía General de la República no formuló pedimento.

QUINTO.—**Avocamiento.** Una vez integrado el expediente, en acuerdo de tres de octubre de dos mil diecinueve, se ordenó remitirlo para su radicación y resolución a la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por proveído del ocho siguiente, el presidente de la Segunda Sala avocó el conocimiento del asunto.

SEXTO.—**Radicación en Pleno.** Mediante acuerdo de veintidós de octubre de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del dictamen formulado por el Ministro ponente, radicó el presente recurso en el Tribunal Pleno para su resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de reclamación.¹

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El recurso es oportuno.²

¹ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 53 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracciones V y XII y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues se interpone en contra de un acuerdo emitido por el Ministro instructor de esta Suprema Corte de Justicia, mediante el cual desechó la controversia constitucional, aunado a que se considera necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

² El acuerdo recurrido fue notificado al recurrente mediante oficio 6477/2019 el veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, según se advierte de la constancia que obra a foja 103 del expediente de esta reclamación, por lo que la notificación surtió efectos el día treinta siguiente, en términos de lo dispuesto en los artículos 3o., fracción I y 6 de la ley reglamentaria de la materia. Por tanto, el plazo de cinco días previsto en el artículo 52 del referido ordenamiento legal transcurrió del dos al seis de septiembre de dos mil diecinueve, sin contar los días treinta y uno de agosto y uno de septiembre de ese año, por ser inhábiles de conformidad con los artículos 2o. y 3o., fracciones II y III, del propio ordenamiento de mérito, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En tales circunstancias, si el recurso de reclamación fue presentado el cinco de septiembre de dos mil diecinueve, entonces es oportuno.



TERCERO.—**Legitimación.** El recurso de reclamación fue interpuesto por persona legitimada.³

CUARTO.—**Procedencia.** El recurso es procedente.⁴

QUINTO.—**Agravios relacionados con la existencia de causa de improcedencia manifiesta e indudable.** En el primer, segundo, cuarto, quinto y sexto agravios,⁵ la recurrente plantea, en síntesis, los siguientes argumentos:

- Las causales (de improcedencia) que invoca el acuerdo cuestionado no son manifiestas e indudables, en virtud de que se impugna la omisión en la ministración de los recursos económicos de conformidad con el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través del cual se transgreden los principios de libre administración de la hacienda pública municipal, así como los diversos de integridad de los recursos económicos de ésta y de ejercicio directo del Ayuntamiento respecto de tales recursos.

- El problema no es de mera legalidad sino de violación directa al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Debe revocarse el acuerdo impugnado porque la actualización de la improcedencia que se invoca no es evidente, dado que la problemática planteada no es propia para definirse en un mero proveído de trámite, ni en el presente recurso de reclamación, sino que se encuentra vinculada con el estudio de fondo de las manifestaciones vertidas en la demanda.

³ En tanto que lo firmó Norma Alicia Herrera Mejía, ostentándose como síndica del Municipio actor, carácter que le fue reconocido en el acuerdo de quince de agosto de dos mil diecinueve, de ahí que de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia, se estima que cuenta con la legitimación necesaria para su interposición.

⁴ De conformidad con lo establecido en el artículo 51, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se interpone en contra de un acuerdo emitido por el Ministro instructor en el que desechó una controversia constitucional.

⁵ Cabe destacar que, en el escrito de agravios, al numerarse cada uno de ellos se omitió incluir un agravio tercero.



- El problema jurídico a resolver en la controversia constitucional es la omisión en la entrega de recursos públicos que le corresponden al Municipio, lo cual genera una violación directa del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no ministrarse oportunamente los recursos económicos para la atención de las necesidades que tiene la población del Municipio actor, aspecto que genera interés jurídico por referirse a cuestiones de carácter presupuestal.

- No es suficiente la apreciación del Ministro instructor en relación con la determinación en el sentido de que el Municipio actor carece de interés legítimo para promover la controversia constitucional, pues cuenta con la facultad de prevenir al actor para que aclare la pretensión de la demanda, así como con la diversa de allegarse de elementos para mejor proveer.

- Existen diversos precedentes de la Primera y Segunda Salas en los que se han analizado en el fondo la omisión de entrega de recursos federales, al considerarlos omisiones absolutas y se ha condenado a su pago al ejecutivo estatal demandado.

Tales motivos de disenso son infundados.

Conforme a los criterios sostenidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por "manifiesto" debe entenderse aquello que se advierte en forma clara y patente de la lectura de la demanda y sus anexos; mientras que "indudable" significa que se tiene la certeza y plena seguridad de que la causa de improcedencia efectivamente se actualiza, sin que se requiera de otros elementos que lleven a concluir diversa convicción, de modo tal que la fase probatoria se haga innecesaria.⁶

⁶ Sirve de apoyo la tesis P./J. 128/2001, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN 'MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA' PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministro instructor podrá desechar de plano la demanda de controversia constitucional si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia. En este contexto, por 'manifiesto' debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación, en su caso, y de los



Además, dado que las causas de improcedencia son de orden público y su análisis debe realizarse de oficio, es necesario que éstas queden probadas de manera fehaciente y no inferirse con base en presunciones, pues para efectos del desechamiento de una demanda debe tenerse la certeza de que se surten los extremos del motivo de improcedencia en forma manifiesta e indudable.⁷

Esto, en atención a que por sus propias características, el acuerdo inicial tiene el carácter de una apreciación preliminar de trámite, por lo que no pueden realizarse estudios exhaustivos, sólo deben tomarse en consideración las manifestaciones expuestas en la demanda y las pruebas que a ésta se adjunten, en tanto que emitir un pronunciamiento de fondo traería como consecuencia que no se actualizara la hipótesis del artículo 25 de la ley reglamentaria de la materia.

En el caso, el Ministro instructor desechó la controversia constitucional al estimar actualizada, entre otras, la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo

documentos que se anexen a tales promociones; mientras que lo 'indudable' resulta de que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, de tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIV, octubre de 2001, página 803, registro digital: 188643)

⁷ De conformidad con lo establecido en la tesis P./J. 42/2003, de rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EN EL ACUERDO QUE ADMITE O DESECHA LA DEMANDA, POR SER DE MERO TRÁMITE, NO ES POSIBLE DETERMINAR CUESTIONES RELATIVAS AL FONDO DEL ASUNTO. Los artículos 22, 25, 26 y 28 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen los requisitos que debe contener la demanda, así como la obligación del Ministro instructor de examinarla, debiendo desecharla si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, y si no lo encontrare, admitirla y ordenar emplazar a la demandada para que dentro del plazo legal produzca su contestación; asimismo, en caso de que el escrito fuere irregular u oscuro, establecen que el instructor debe prevenir a los promoventes para que dentro del plazo de cinco días subsanen las irregularidades o lo aclaren. Lo anterior pone de manifiesto que el acuerdo inicial que admite o desecha la demanda de controversia constitucional es de mero trámite, es decir, en él únicamente deben dictarse las medidas necesarias para la debida integración del expediente, por lo que no existe la posibilidad de que se determine alguna otra cuestión que implique el estudio de fondo del asunto.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1372, registro digital: 183579)



105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, debido a que el Municipio actor carece de interés legítimo para intentar este medio de control constitucional.

Lo anterior, con motivo de que el objeto de estudio o materia de las controversias constitucionales son los conflictos que se generen entre dos o más órganos originarios del Estado, respecto del ámbito de competencia constitucional que les corresponde, es decir, por una invasión de esferas competenciales.

Sin embargo, bastó la simple lectura de la demanda para advertir que en ella sólo se plantearon aspectos sobre los plazos para la entrega de los recursos, los cuales se prevén en normas secundarias o legales; aduciendo, en relación con éstos, la retención u omisión de ministración de aportaciones, participaciones, o recursos federales.

En la especie, basta la lectura de la demanda para apreciar que el Municipio actor impugnó la pretendida retención de recursos federales de los ramos 23 y 28, específicamente adujo la falta de entrega de remanentes de bursatilización correspondientes al periodo febrero a julio de dos mil dieciséis; montos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos de los ejercicios de dos mil quince y dos mil dieciséis; cantidades provenientes del Fondo de la Zona Federal Marítimo Terrestre de los ejercicios de dos mil trece, dos mil catorce y dos mil quince; así como el pago de intereses generados por la omisión de pago de los anteriores recursos.

En otras palabras, de la sola lectura de la demanda es factible advertir que la litis que pretendía el actor se dilucidara a través de una controversia constitucional, se trataba de un aspecto de mera legalidad, consistente en verificar si se habían realizado transferencias de recursos a los Municipios en los plazos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal y las demás disposiciones secundarias aplicables.

De ello resultaba evidente advertir que el caso planteado no se refería al análisis de las esferas competenciales del Municipio ni de la entidad federativa, así como tampoco a la probable invasión de éstas, sino de la mera verificación de si se habían realizado, o no, pagos en términos y plazos previstos por normas de mera legalidad.



Por ende, tal circunstancia es susceptible de advertirse en forma clara y patente de la lectura de la demanda y sus anexos, con lo cual se puede tener la certeza y plena seguridad de que la actualización de la causa de improcedencia invocada en el acuerdo recurrido, sin que resulten necesarios otros elementos de prueba, mucho menos el ejercicio de la facultad de prevención ni la de mejor proveer, que establecen los artículos 28 y 35 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente.

En consecuencia, la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, con motivo de que la litis planteada en la demanda no se relaciona con la invasión de esferas competenciales, sino con meros aspectos de legalidad, sí cuenta con las características para ser considerada como un motivo manifiesto e indudable para el desechamiento de la demanda.

No es óbice a lo anterior que el recurrente manifieste que la omisión de entrega o retención de recursos federales viola los principios que derivan del artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues del escrito de demanda y de la integridad de las constancias que obran en el expediente, se aprecia que no se impugnan actos que vulneren la esfera de competencias o facultades consagradas en tal precepto constitucional, sino que se trata de una contención derivada, en todo caso, del mero incumplimiento de plazos previstos en las normas secundarias que regulan el funcionamiento del sistema de coordinación fiscal.

Por tanto, no se trata de una impugnación abstracta respecto de una violación directa a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino de un mero conflicto de legalidad que no es propio de resolución a través de la controversia constitucional.

En efecto, la litis propuesta por el Municipio actor trata del mero incumplimiento de ministración de recursos en los plazos legales previstos para ello, pero en forma alguna implica la determinación del alcance y contenido del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-



nos, para con ello establecer facultades del Municipio actor o del estado demandado, ni su invasión por otro ente estatal.

Así es, el Municipio actor nunca pone en duda que la facultad de ministrar los recursos respectivos corresponda al Poder Ejecutivo demandado de la entidad federativa respectiva, tampoco aduce que éste ejerce facultades exclusivas de las autoridades municipales. Por lo contrario, el único aspecto a dilucidar es de mera legalidad, en el sentido de determinar si los montos le fueron transferidos, o no, a sus cuentas bancarias en el plazo legal conducente.

Cabe destacar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el Texto Constitucional.

Ahora, si bien el criterio o principio de afectación se ha interpretado en sentido amplio, es decir, que debe existir un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor o incluso prerrogativas relativas a cuestiones presupuestales; lo cierto es que también se ha precisado que tal amplitud siempre debe entenderse en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales.

Además, la precisión de mérito dio lugar a que el Tribunal Pleno identificara como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional, las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente las siguientes violaciones:

1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales.
2. De estricta legalidad.

Lo anterior se corrobora con el criterio jurisprudencial P./J. 42/2015 (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:



"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO. La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque



ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad."⁸

En ese orden de ideas, si de la demanda de controversia constitucional se aprecia que la pretensión del Municipio actor no se trata de una impugnación abstracta, respecto de una violación directa a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino de un mero conflicto de legalidad que no involucra violaciones a órbitas competenciales, entonces la controversia constitucional es improcedente.

Por ende, si la litis propuesta por el Municipio actor trata del mero incumplimiento de ministración de recursos en los plazos legales previstos para ello, pero en forma alguna implica la determinación del alcance y contenido del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para con ello establecer facultades del Municipio actor o del Estado demandado, ni su invasión o transgresión por otro ente estatal, entonces es acertada la conclusión del proveído impugnado.

Tampoco es obstáculo a las consideraciones que preceden, el argumento de la recurrente en el sentido de que existen precedentes de la Primera y Segunda Salas de este Alto Tribunal en los que se han analizado en el fondo la omisión de entrega de recursos federales, al considerarlos omisiones absolutas y se ha condenado a su pago al Ejecutivo Estatal demandado.

Lo anterior, porque el acuerdo recurrido contiene una nueva reflexión con la cual coincide este Tribunal Pleno, dado que, se insiste, la pretensión contenida en la demanda no se trata de una impugnación abstracta respecto de una violación directa a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino de un mero conflicto de legalidad que no involucra violaciones a órbitas competenciales.

⁸ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Pleno, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33, registro digital: 2010668 y «*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas».



Como parte de esta nueva reflexión debe destacarse que en la controversia constitucional 5/2004,⁹ el Pleno sostuvo que el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el principio de integridad de los recursos municipales, el cual implica que una vez que la Federación autoriza transferir a los Municipios ciertos recursos a través de los Estados, debe entenderse que se garantiza su recepción puntual y efectiva, pues para programar el presupuesto de egresos, se requería tener plena certeza acerca de sus recursos.

Con base en las consideraciones contenidas en el precedente de mérito, tanto el Pleno como las Salas de este Alto Tribunal han resuelto controversias constitucionales en las que los Municipios actores arguyen que los Poderes Ejecutivos Estatales no han entregado las participaciones y aportaciones federales, que tales entregas fueron parciales o que la ministración de recursos no se realizó en forma oportuna.

Sin embargo, la nueva reflexión antes anunciada parte de la premisa consistente en que el precedente que dio origen al anterior criterio, no tuvo a bien valorar adecuadamente que la controversia constitucional es un medio de control destinado a garantizar la regularidad constitucional, en forma directa, en materia de invasión de esferas competenciales y no para dilucidar cuestiones de mera legalidad, como el solo cumplimiento de plazos previstos en normas secundarias, el cual únicamente redundaría en el pago de recursos, sin que tenga relación con aspectos de carácter competencial, por lo cual se traduce, en el mejor de los casos, en una violación indirecta a la Constitución Federal.

De tal forma, el precedente de referencia y los subsecuentes asuntos resueltos con base en él por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, han generado que este órgano de control constitucional realice funciones propias de un tribunal de cuentas, es decir, de un órgano jurisdiccional de carácter ordi-

⁹ Resuelto el ocho de junio de dos mil cuatro, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga María Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y presidente Mariano Azuela Güitrón.



nario que resuelve conflictos de pago de pesos entre órganos públicos, en vez de tutelar los ámbitos competenciales de carácter constitucional.

En efecto, este Alto Tribunal en lugar de analizar cuestiones efectivamente relacionadas con la esfera competencial de los sujetos públicos (violaciones directas a la Constitución Federal), ha destinado una gran cantidad de tiempo y recursos (entre ellos humanos y financieros) a resolver cuestiones de mera legalidad relacionadas sólo con la oportunidad en la entrega de recursos federales a los Municipios (violaciones indirectas).

Cabe destacar que en tales asuntos ni siquiera ha sido parte de la litis determinar si las cantidades cuya entrega se exige efectivamente deben formar parte de la hacienda municipal, en términos de lo previsto por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que sólo se han discutido aspectos previstos en normas de carácter secundario, como los plazos y la oportunidad en la entrega o la probable procedencia del pago de intereses como consecuencia de pagos extemporáneos.

En ese orden de ideas, pueden existir casos en los que la litis a resolver sea establecer si existen recursos que deben ser reconocidos como parte de la hacienda municipal, lo cual probablemente ocasionaría la actualización de un interés legítimo para acudir a la controversia constitucional, aspecto que deberá ser motivo de pronunciamiento en cada asunto en particular.

Por ende, el nuevo criterio que establece este Tribunal Pleno no implica en forma alguna el desconocer que los Municipios requieren de los recursos que integran su hacienda para el desarrollo de sus facultades; sin embargo, con la finalidad de respetar la materia de estudio de las controversias constitucionales, así como concentrar los esfuerzos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus funciones de órgano de control constitucional, es indispensable precisar que, por regla general, la omisión (independientemente de la forma en que se le denomine por el promovente), la retención o la entrega parcial de recursos federales por los Estados a los Municipios, en los tiempos previstos en las leyes federales o locales, no constituye un conflicto constitucional de invasión de esferas competenciales y, en consecuencia, no actualiza un interés legítimo.



Conforme a tales consideraciones, la actualización de la causa de improcedencia de mérito únicamente requiere de la constatación de la pretensión planteada en el escrito de demanda y sus anexos, para determinar si se trata de un aspecto susceptible de análisis a través de una controversia constitucional, lo cual no requiere dilucidar aspectos de fondo y constituye un motivo manifiesto e indudable que permite desechar la demanda en el auto respectivo. De ahí lo infundado de los correlativos argumentos de la recurrente.

Por otra parte, es de precisarse que la causa de improcedencia consistente en la falta de interés legítimo para la promoción de la controversia constitucional¹⁰ es de estudio preferente sobre la diversa referida a la extemporaneidad de la presentación de la demanda.¹¹

Por tanto, al haber resultado infundados los agravios contra la causa de improcedencia referida al interés legítimo para plantear la controversia constitucional, resulta innecesario el análisis de los restantes argumentos que plantea el recurrente, pues no generarían la revocación del acto combatido.

En consecuencia, lo procedente es declarar infundado el recurso de reclamación y confirmar el acuerdo combatido.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundado el presente recurso de reclamación.

SEGUNDO.—Se confirma el acuerdo recurrido.

Notifíquese; por medio de oficio y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

¹⁰ Prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal.

¹¹ Prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con el 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia.



Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la procedencia.

Se aprobó por mayoría de cinco votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a los agravios relacionados con la existencia de causa de improcedencia manifiesta e indudable. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Laynez Potisek reservó su derecho de formular voto concurrente.

El Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de tres de diciembre de dos mil diecinueve previo aviso.

El Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto particular que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con el recurso de reclamación 150/2019-CA, derivado de la controversia constitucional 279/2019.

1. Este caso partió de la controversia constitucional que promovió el Municipio de Úrsulo Galván, Estado de Veracruz (en adelante, el "Municipio"), para combatir la falta de entrega de varios recursos federales por parte del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa. El asunto fue turnado al Ministro instructor, quien dictó un acuerdo en el que desechara de plano la controversia pues, a su juicio, se actualizaban los siguientes motivos de improcedencia de manera manifiesta e indudable:
 - a) El Municipio no tenía interés legítimo, pues su reclamo únicamente implicaba el estudio de cuestiones de legalidad.
 - b) El Municipio no había agotado la vía ordinaria para resolver el conflicto jurídico presentado, por lo que no se cumplió con el principio de definitividad.
 - c) Los actos reclamados no son omisiones, sino actos positivos, por lo que la demanda resultaba extemporánea.
2. En contra de esta determinación es que el Municipio interpuso el recurso de reclamación citado al rubro, mediante el cual argumentó a través de distintos agravios que no se actualizaban los citados motivos de improcedencia. La mayoría de los integrantes del Pleno de la Suprema Corte consideró que los agravios relativos a la falta de interés legítimo eran infundados y que no era necesario estudiar los restantes, por lo que confirmó el acuerdo recurrido y, en consecuencia, desechó la controversia constitucional.
3. El objetivo del presente documento es exponer las razones por las cuales voté en contra de la resolución de la mayoría. Desde mi punto de vista, en el caso concreto no se actualiza ninguno de los motivos de improcedencia destacados en el auto de desechamiento de la controversia constitucional; por ende, debió haberse declarado fundado el recurso de reclamación y admitir a trámite la controversia. A fin de facilitar la explicación de mis argumentos, dividiré el estudio en tres apartados siguiendo los motivos de improcedencia destacados.

A. El Municipio sí tenía interés legítimo

4. De acuerdo con la resolución de la mayoría, el reclamo de los Municipios por omisiones en la entrega de recursos federales por parte de los Estados,



por regla general, no constituye un conflicto constitucional de invasión de esferas competenciales, de modo que no se actualiza un interés legítimo por parte de los Municipios. Esto de acuerdo con el siguiente razonamiento.

- Cuando los Municipios impugnan la falta de entrega de los recursos que les corresponden, ya sea en virtud de aportaciones federales o de algún convenio celebrado con el Estado, lo que en realidad reclaman es la falta de cumplimiento de los plazos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal o de alguna otra disposición secundaria. El análisis de este reclamo, entonces, únicamente entraña la verificación de si los recursos efectivamente fueron transferidos en los plazos previstos, lo que es una *cuestión de mera legalidad*.
 - Por lo anterior, estos asuntos no implican la determinación del contenido y alcance del artículo 115, fracción IV, ni de ninguna otra disposición de la Constitución Federal. Al final, no se pone en duda que la facultad de ministrar los recursos reclamados recae en los Poderes Ejecutivos locales, ni se aduce que éstos ejerzan facultades exclusivas de los Municipios. Tampoco se discute si los recursos cuya entrega se pretende corresponden a la hacienda municipal en términos del referido artículo 115, fracción IV, de la Constitución. Así, el único aspecto a analizar es si los montos fueron transferidos en los plazos establecidos; aspecto que, remarca la mayoría, es de mera legalidad.
5. No coincido con esta postura, pues estimo que este razonamiento tergiversa los razonamientos de invalidez planteados en la demanda de controversia constitucional. Lo que los Municipios plantean en este tipo de asuntos no es solamente el incumplimiento de los plazos establecidos en la legislación para la entrega de recursos, sino la incidencia que la ausencia de estos recursos ocasiona en su hacienda municipal y, por ende, en su capacidad de decisión como entes autónomos reconocidos constitucionalmente.
 6. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte ha señalado de manera reiterada que el artículo 115 de la Constitución protege el *principio de integridad de los recursos municipales*, el cual consiste básicamente en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de sus recursos. Con la decisión de la mayoría este principio queda desprotegido y se traiciona la premisa de la que parte nuestro entendimiento del artículo 115: que los Municipios son entes con competencias reconocidas desde la Constitución y cuyo desempeño no puede ser incidido por el resto de órganos o poderes de los Estados.
 7. De este modo, el hecho de que sea en leyes secundarias donde se establezcan los plazos determinados y los mecanismos para la entrega de los recursos



es totalmente accesorio al verdadero planteamiento de incompetencia del Municipio actor. Al final, la afectación a los Municipios se da por la ausencia o falta de entrega de recursos que les corresponden, no sólo por el incumplimiento de temporalidades precisas y, de acuerdo con los precedentes de la Suprema Corte, esta entrega de recursos se entiende protegida directamente por la Constitución, no sólo por leyes secundarias.

B. El Municipio no debía agotar el principio de definitividad

8. Por su parte, en la sentencia no se hizo ninguna consideración respecto al incumplimiento del principio de definitividad ni en relación con la presentación extemporánea de la demanda, toda vez que se argumentó que este análisis era innecesario en la medida en que la falta de interés legítimo era suficiente para desechar la controversia. No obstante, tal postura ratificó indirectamente los razonamientos vertidos en el auto de desechamiento y, por ello, estimo necesario explicar por qué tampoco estoy de acuerdo con esta decisión.
9. Para sostener que el Municipio no agotó el principio de definitividad, en el auto de desechamiento se afirmó que, de conformidad con los artículos 6o. y 11 de la Ley de Coordinación Fiscal,¹ la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

¹ **Artículo 6o.** Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. ..."

Artículo 11. Cuando alguna entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73, fracción XXIX, 117, fracciones IV a VII y IX o 118, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta, oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará esta resolución a la entidad de que se trate, señalando la violación que la motiva, para cuya corrección la entidad contará con un plazo



(en adelante, la "Secretaría") está facultada para disminuir las participaciones federales de las entidades federativas cuando éstas violen lo dispuesto en varios preceptos de la Constitución Federal o falten al cumplimiento de los convenios celebrados con la misma secretaría.

10. En ese sentido, se argumenta que los Municipios que se consideran afectados por la falta de entrega de recursos federales por los Estados pueden hacerlo saber a la secretaría para que ésta requiera a la entidad y, en caso de que considere injustificada la omisión, entregue directamente los recursos a los Municipios y descuenta tales cantidades de las próximas ministraciones a los Estados. Ésta sería la vía prevista legalmente para solucionar el conflicto planteado por el Municipio de manera previa a que se promueva una controversia constitucional.
11. Nuevamente, no coincido con esta interpretación. En primer lugar, como se expuso en el apartado anterior, lo que reclaman los Municipios en este tipo de asuntos es una violación al *principio de integridad de los recursos municipales*; es decir, una violación al artículo 115 constitucional. Esto provoca que no se tenga que agotar el principio de definitividad, pues es criterio consolidado de esta Suprema Corte desde la Novena Época que no es necesario agotar las vías legales cuando se plantean violaciones directas a la Constitución.²
12. En segundo lugar, del artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal no se desprende que la falta de entrega de cualquier recurso público federal a los Municipios pueda ser solventada por la secretaría mediante el procedimiento ahí previsto. Como se advierte de su propio texto, éste regula los supuestos

mínimo de tres meses. Si la entidad no efectuara la corrección, se considerará que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria correspondiente, la notificará a la entidad de que se trate y ordenará la publicación de la misma en el 'Diario Oficial' de la Federación. Dicha declaratoria surtirá sus efectos 90 días después de su publicación.

"Las cantidades en que se reduzcan las participaciones de una entidad, en los términos de este precepto, incrementarán al Fondo General de Participaciones en el siguiente año."

² Véase en este sentido la tesis de jurisprudencia P./J. 116/2005, emitida por el Tribunal Pleno, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 893, con número de registro digital: 177329 y de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI EN LA DEMANDA SE PLANTEAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES NECESARIO AGOTAR LA VÍA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE)."



relativos a indebidas recaudaciones, incorrecta aplicación de estímulos fiscales o incumplimiento de convenios, mas no el de falta de entrega de recursos públicos federales.

13. Por último, si bien el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal menciona que ante la ausencia o falta de entrega de participaciones a los Municipios por las entidades federativas se hará la entrega directa por parte de la Federación (previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales), tampoco estimo que éste sea un argumento viable para desechar la demanda. Este artículo únicamente abarca a las participaciones federales, no así a las aportaciones u otros recursos de índole federal (como los contemplados directamente en el Presupuesto de Egresos), de modo que no hay una vía legal para abordar la falta de entrega de estos recursos.

C. La demanda no resulta extemporánea

14. Finalmente, cabe resaltar que en el auto que desechó la controversia constitucional se señaló que la falta de entrega de recursos públicos federales no puede concebirse como una omisión, sino como un acto positivo. Ello, porque existe una fecha cierta de pago para la entrega de tales recursos por parte de los Estados a los Municipios, de modo que su falta de entrega es en realidad un acto positivo de retención por parte de la entidad federativa en cuestión. Así, dado que los Municipios conocen los calendarios de pagos de estos recursos, su plazo de 30 días para presentar la demanda de controversia constitucional empieza a correr desde que el Estado *retiene* los recursos.
15. En el caso concreto este razonamiento implicaba que la demanda del Municipio fuera extemporánea, ya que la misma se presentó el 5 de agosto de 2019 y los recursos cuya falta de pago impugnaba eran relativos a los ejercicios fiscales de 2013, 2014, 2015 y 2016. En consecuencia, lo procedente era sobreseer la controversia por su notoria extemporaneidad.
16. Como lo adelanté, tampoco comparto este razonamiento. Concebir la ausencia de pago como un acto positivo significa, nuevamente, malinterpretar los planteamientos del actor. En la demanda no se cuestionó el mero incumplimiento de una ley, sino la circunstancia misma, completamente omisiva, de no entregar los recursos federales que le corresponden al Municipio. No hay actuación alguna y, por ende, no puede valorarse como una especie de acto positivo, por más que la legislación establezca los plazos previstos para la entrega de los recursos.



17. Contrario es cuando las entidades federativas entregan ciertas cantidades y lo que alegan los Municipios es que dicha entrega es incorrecta o insuficiente; ahí si hay un acto positivo y, por tanto, ya no se trata del supuesto de una omisión absoluta. No obstante, en casos en los que no hay actuación alguna por parte del gobierno estatal, la demanda de controversia constitucional debe considerarse en tiempo con independencia del momento en el que se presente, pues es criterio del Pleno de la Suprema Corte que la oportunidad para la impugnación de actos completamente omisivos se actualiza día con día mientras éstos subsistan.³
18. Por todo lo anterior, estimo que: (a) el Municipio sí tenía interés legítimo; (b) no hay una vía legal para resolver el problema jurídico que plantea y, si la hubiera, sería innecesario que la agotara; y (c) la demanda no fue extemporánea en la medida en que reclama un acto completamente omisivo. En virtud de estas consideraciones es que el recurso de reclamación debió haberse declarado fundado y, en consecuencia, admitirse a trámite la controversia constitucional.

Este voto se publicó el viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que emite el Ministro Javier Laynez Potisek en el recurso de reclamación 150/2019-CA, derivado de la controversia constitucional 279/2019.

En sesión del tres de diciembre de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el recurso de reclamación citado al rubro y confirmó el desechamiento de la demanda del Municipio de Úrsulo Galván, Estado de Veracruz, por falta de interés legítimo para promover controversia constitucional.

El Municipio entabló su demanda en contra del Poder Ejecutivo del mismo Estado para reclamar la retención de diversas cantidades que se le tenían que haber ministrado en años pasados por concepto de participaciones y aportaciones federales. El Ministro instructor desechó la demanda por dos motivos: primero, por falta de interés legítimo del Municipio para impugnar en esta vía cues-

³ Tesis de jurisprudencia P./J. 43/2003, emitida por el Tribunal Pleno, Novena Época, publicado en el *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, agosto de 2013, Tomo XVIII, página 1296, con número de registro digital: 183581, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."



tiones de mera legalidad, ya que sólo planteó aspectos relacionados con el incumplimiento de los plazos legales previstos para la entrega de los recursos reclamados. Segundo, porque la demanda se presentó de forma extemporánea, ya que la retención de los recursos reclamados no se podía calificar como una omisión cuyo cómputo se actualiza día a día mientras subsista, sino como un acto positivo que se rige por la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal forma que el plazo había transcurrido en exceso.

El Municipio actor interpuso recurso de reclamación, al estimar que sí cuenta con interés legítimo y que sí se trata de omisiones.

La mayoría en el Pleno decidió confirmar el desechamiento de la demanda al considerar que sólo se habían planteado aspectos de mera legalidad relacionados con los plazos previstos en las normas secundarias que regulan el funcionamiento del sistema de coordinación fiscal, y no cuestiones relacionadas con una invasión a las atribuciones previstas en el artículo 115 de la Constitución Federal. Al haber determinado que sí se actualizaba un motivo de improcedencia, el Pleno consideró innecesario pronunciarse sobre los argumentos que cuestionaban la extemporaneidad de la demanda.

En este contexto, si bien mi voto se sumó al de la mayoría para calificar como infundado el recurso de reclamación, estimo que ello se debe tanto a la extemporaneidad de la demanda –tal como lo sostuvo el Ministro instructor– como a la falta de definitividad del reclamo. Esto es, considero que la demanda efectivamente tenía que desecharse porque las retenciones son actos positivos y no omisiones, tal como sostuvimos en el Pleno los Ministros que fuimos minoría en la controversia constitucional 135/2016. Asimismo, considero que la vía legal para la solución del conflicto debió agotarse previo a esta instancia, ya que si se tratara de participaciones federales, el Municipio tuvo que denunciar el incumplimiento a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que ésta, en términos del artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, le hiciera entrega directa y le descontara al Estado de sus participaciones la cantidad correspondiente; y si se tratara de aportaciones federales, en todo caso debió exigir el cumplimiento del convenio de coordinación al amparo del cual se hace su entrega en la vía ordinaria.

Ahora bien, me permito exponer las razones por las que no comparto que el Municipio actor careciera de interés legítimo. Se debe tener en cuenta que en este asunto implícitamente, se discutió la posibilidad de reclamar cualquier adeudo



de los Estados y la Federación con los Municipios. Sobre este tema se pueden plantear al menos dos posturas: por un lado, la de la mayoría, que considera que todos estos reclamos constituyen cuestiones de legalidad que se relacionan con las fechas de entrega y/o las cantidades que les corresponden a los Municipios; por otro lado, la de la minoría, que considera que toda retención u omisión de pago produce una afectación a la hacienda municipal y, por virtud del principio de integridad que la protege, la controversia constitucional se tiene que admitir a trámite. Para la mayoría, como ninguno de estos asuntos conlleva un genuino planteamiento de constitucionalidad relacionado con la defensa de la división de poderes o el federalismo, entonces ninguno de los conceptos que ampara la fracción IV del artículo 115 constitucional es justiciable en esta vía. Para la minoría, cualquier recurso que tenga derecho a percibir el Municipio es susceptible de reclamarse en controversia constitucional por virtud del principio de integridad de la hacienda municipal. Ello incluye las participaciones y aportaciones de carácter estatal y hasta los subsidios federales, aunque no se encuentren previstos en la fracción IV del artículo 115 constitucional ni estén destinados a los Municipios en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En mi opinión ambas posturas se deben conciliar en el punto en que exista una violación directa a una disposición expresa de la Constitución Federal y donde haya un principio de afectación a la hacienda municipal. Así, me parece que las controversias constitucionales sí deben ser procedentes para reclamar adeudos cuando se refieran a los rubros que expresamente garantiza la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal. Reconozco que el análisis que correspondería a la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizar al momento de atender ese tipo de violaciones constitucionales no entraña en estricto sentido una invasión competencial, sino una cuestión de legalidad. Sin embargo, esos aspectos de legalidad están asociados a la violación directa de una disposición del texto constitucional que garantiza, precisamente, que el órgano de gobierno municipal cuente con recursos necesarios para poder ejercer sus atribuciones constitucionales. Sobre este aspecto, es necesario recordar que conforme al criterio jurisprudencial P./J. 42/2015 (10a.), de título y subtítulo "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.", es posible admitir a trámite controversias constitucionales que en principio serían improcedentes porque se relacionan con cuestiones de estricta legalidad y que sólo se traducen en una violación constitucional "indirecta". En este sentido, la jurisprudencia nos indica que (el juicio debe ser procedente y ha de



estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad).

Sostener lo contrario, es decir, un entendimiento riguroso del principio de afectación excluiría un número significativo de conflictos de las controversias constitucionales en demérito de uno de los órdenes de gobierno a los que nuestra Constitución les asigna funciones específicas.

Por estos motivos, en mi concepto, sobre la base de un principio de afectación amplio, los Municipios sí tienen interés legítimo para reclamar la integridad de los recursos que la fracción IV del artículo 115 constitucional garantiza a su favor, pero antes de ejercitar la controversia constitucional tienen que agotar los medios legales existentes para la solución del conflicto, lo cual en este caso tampoco se hizo.

Este voto se publicó el viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en el recurso de reclamación 150/2019-CA, derivado de la controversia constitucional 279/2019, promovida por el Municipio de Úrsulo Galván en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En sesión de tres de diciembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el recurso de reclamación citado al rubro, el cual fue interpuesto en contra del auto por el que el Ministro instructor desechó la controversia constitucional al estimar actualizada, entre otras, la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, debido a que el Municipio actor careció de interés legítimo para intentar el medio de control constitucional. De tal manera, el Pleno de este Alto Tribunal determinó declarar infundado el recurso de reclamación y; en consecuencia, confirmar el auto impugnado.

En la sentencia de mérito se sostuvo que el Pleno de esta Corte ha establecido que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional.



Agregó, que si bien el criterio o principio de afectación se ha interpretado en sentido amplio, es decir, que debe existir un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor o incluso prerrogativas relativas a cuestiones presupuestales; lo cierto es que también se ha precisado que tal amplitud siempre **debe entenderse en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales**.

Además, la precisión de mérito dio lugar a que el Tribunal Pleno identificara como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional, las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente las siguientes violaciones:

1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales.
2. De estricta legalidad.

Lo anterior conforme al criterio jurisprudencial P./J. 42/2015 (10a.),¹ de título y subtítulo: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO."

En ese orden de ideas, –se dijo– si de la demanda de controversia constitucional se aprecia que la pretensión del Municipio actor no se trata de una impugnación respecto de una violación directa a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino de un mero conflicto de legalidad que no involucra violaciones a órbitas competenciales, entonces la controversia constitucional es **improcedente**.

Por ende, si la litis propuesta por el actor trata del mero incumplimiento de ministración de recursos en los plazos legales previstos para ello, pero en forma alguna implica la determinación del alcance y contenido del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para con ello establecer facultades del Municipio actor o del Estado demandado, ni su invasión o transgresión por otro ente estatal, entonces es acertada la conclusión del proveído impugnado.

¹ **Consultable en:** *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Pleno, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33, registro digital: 2010668 y «*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas».



Asimismo se destacó que, el acuerdo recurrido **contiene una nueva reflexión** con la cual **coincidió el Tribunal Pleno**, por lo que expuso que en la controversia constitucional 5/2004,² el Pleno sostuvo que el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el principio de integridad de los recursos municipales, el cual implica que una vez que la Federación autoriza transferir a los Municipios ciertos recursos a través de los Estados, debe entenderse que se garantiza su recepción puntual y efectiva, pues para programar el presupuesto de egresos se requería tener plena certeza acerca de sus recursos.

Sin embargo, la nueva reflexión antes anunciada parte de la premisa consistente en que el precedente que dio origen al anterior criterio, no tuvo a bien valorar adecuadamente que la controversia constitucional **es un medio de control destinado a garantizar la regularidad constitucional, en forma directa**, en materia de invasión de esferas competenciales y **no para dilucidar cuestiones de mera legalidad**, como el solo cumplimiento de plazos previstos en normas secundarias, el cual únicamente redundaría en el pago de recursos, sin que tenga relación con aspectos de carácter competencial, por lo cual se traduce, en el mejor de los casos, en una violación indirecta a la Constitución Federal.

De tal forma, el precedente de referencia y los subsecuentes asuntos resueltos con base en él por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, han generado que este órgano de control constitucional realice funciones propias de un tribunal de cuentas, es decir, de un órgano jurisdiccional de carácter ordinario que resuelve conflictos de pago de pesos entre órganos públicos, en vez de tutelar los ámbitos competenciales de carácter constitucional.

En efecto, *–se explicó–* que este Alto Tribunal en lugar de analizar cuestiones efectivamente relacionadas con la esfera competencial de los sujetos públicos (violaciones directas a la Constitución Federal), ha destinado una gran cantidad de tiempo y recursos (entre ellos humanos y financieros) a resolver cuestiones de mera legalidad relacionadas sólo con la oportunidad en la entrega de recursos federales a los Municipios (violaciones indirectas).

Cabe destacar que en tales asuntos ni siquiera ha sido parte de la litis determinar si las cantidades cuya entrega se exige efectivamente deben formar parte

² Resuelta el ocho de junio de dos mil cuatro, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón.



de la hacienda municipal, en términos de lo previsto por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que sólo se han discutido aspectos previstos en normas de carácter secundario, como los plazos y la oportunidad en la entrega o la probable procedencia del pago de intereses como consecuencia de pagos extemporáneos.

En ese orden de ideas, pueden existir casos en los que la litis a resolver sea establecer si existen recursos que deben ser reconocidos como parte de la hacienda municipal, lo cual probablemente ocasionaría la actualización de un interés legítimo para acudir a la controversia constitucional, aspecto que deberá ser motivo de pronunciamiento en cada asunto en particular.

Por ende –*continuó apuntando el recurso*– el nuevo criterio del Tribunal Pleno no implica en forma alguna el desconocer que los Municipios requieren de los recursos que integran su hacienda para el desarrollo de sus facultades; sin embargo, con la finalidad de respetar la materia de estudio de las controversias constitucionales, así como concentrar los esfuerzos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus funciones de órgano de control constitucional, es indispensable precisar que, por regla general, **la omisión (independientemente de la forma en que se le denomine por el promovente), la retención o la entrega parcial de recursos federales por los Estados a los Municipios, en los tiempos previstos en las leyes federales o locales, no constituye un conflicto constitucional de invasión de esferas competenciales y, en consecuencia, no actualiza un interés legítimo.**

Así, en virtud de que el Municipio actor impugnó la retención de recursos federales de los ramos 23 y 28, específicamente adujo la falta de entrega de remanentes de bursatilización correspondientes al periodo febrero a julio de dos mil dieciséis; montos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos de los ejercicios de dos mil quince y dos mil dieciséis; cantidades provenientes del Fondo de la Zona Federal Marítimo Terrestre de los ejercicios de dos mil trece, dos mil catorce y dos mil quince; así como el pago de intereses generados por la omisión de pago de los anteriores recursos, era factible advertir que la litis que pretendía el actor se dilucidara a través de una controversia constitucional, se trataba de un aspecto de mera **legalidad** consistente en verificar si se habían realizado transferencias de recursos a los Municipios en los plazos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal y las demás disposiciones secundarias aplicables; que no era tocante al análisis de las esferas competenciales del Municipio ni de la entidad federativa, así como tampoco a la probable invasión de éstas, sino de la mera verificación de si se habían realizado, o no, pagos en los términos y plazos previstos por normas de mera legalidad.



En ese tenor, la actualización de la causa de improcedencia invocada por el instructor era **clara y patente**, se tenía certeza y plena seguridad de su actualización; y por tanto era un motivo **manifiesto e indudable** para el **desechamiento** de la demanda, toda vez que la litis propuesta por el Municipio actor trata del mero incumplimiento de ministración de recursos en los plazos legales previstos para ello, pero en forma alguna implica la determinación del alcance y contenido del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para con ello establecer facultades del Municipio actor o del Estado demandado, ni su invasión por otro ente estatal.

Una vez expuesto lo anterior, debo señalar que **no comparto** las consideraciones que sustentan la **determinación relativa**.

En efecto, en principio estimo que **es evidente que la causa de improcedencia no era manifiesta e indudable**, pues implicó un cambio al criterio sostenido y reiterado por este Tribunal Pleno y sus Salas; aunado a que el auto de admisión inicial **tiene el carácter de una apreciación preliminar de mero trámite**, en el que **no pueden realizarse estudios exhaustivos** por no ser propios de este tipo de acuerdos, pues en este estado procesal tan sólo se pueden tener en cuenta las manifestaciones que se hagan en la demanda y las pruebas que a ésta se adjunten, por lo que no existe la posibilidad de que se determine alguna otra cuestión que implique el estudio de fondo del asunto.

Asimismo, es criterio reiterado del Tribunal Pleno y de sus Salas,³ que los Municipios sí pueden plantear los conflictos relativos a la falta de entero de los recursos que les pertenecen tanto de participaciones y aportaciones federales como estatales; esto debido a que, **subyace una violación directa al artículo 115, fracción IV, en la interpretación y alcance de este Alto Tribunal**, en tanto se ha sostenido que este precepto establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales. En dichas previsiones se establecen **diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios**, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve–, **para el fortalecimiento**

³ Por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 135/2016, por mayoría de votos; y esta Primera Sala al resolver las diversas controversias constitucionales 184/2016, 162/2016, 245/2016, 208/2016, entre otras, por unanimidad de cinco votos.



de la autonomía municipal a nivel constitucional, por lo que el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal.

Todo esto se advierte en la tesis 1a. CXI/2010,⁴ de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

En el aspecto que nos ocupa, se ha señalado que la Constitución Federal consagra el principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual es consubstancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a **efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijan las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos**; de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

Asimismo, derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, **se ha reconocido el principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios**⁵ el cual consiste básicamente, en que los

⁴ **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

⁵ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. También es aplicable la tesis aislada 1a. CCXXII/2013 (10a.) de título, subtítulo y texto: "APORTACIONES FEDERALES. SU



Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

Por su parte, el artículo 115, fracción IV, inciso b), establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. Es importante advertir que no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que igualmente el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

En ese sentido, es claro que la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio actor. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora deudora, está obligado a pagar intereses, máxime que conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, el retraso en la entrega de los recursos correspondientes genera un daño al Municipio por

ENTREGA EXTEMPORÁNEA DA LUGAR AL PAGO DE INTERESES. El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las participaciones federales deben cubrirse a los Municipios con arreglo a las bases, los montos y plazos que anualmente determinen las Legislaturas de los Estados. Ahora bien, del principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios, deriva su derecho para recibir puntual, efectiva y completamente los recursos que les corresponden; de ahí que su entrega extemporánea da lugar al pago de intereses. Lo anterior, aunado a que el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que la Federación entregará las participaciones federales a los Municipios por conducto de los Estados dentro de los 'cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba' y que el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones. En este sentido, tratándose de las aportaciones federales, la ley citada, en su artículo 32, párrafo segundo, establece que los Estados deberán entregarlas a sus respectivos Municipios de manera 'ágil y directa', sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 del mismo ordenamiento. Consecuentemente, si bien el artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional, se refiere expresamente a las participaciones federales, para el caso de las aportaciones federales resulta aplicable, por analogía, el plazo de cinco días previsto para las participaciones, al ser un lapso razonable para que los Estados hagan las transferencias de dichos recursos a los Municipios, por lo que una vez transcurrido deberá considerarse que incurren en mora y, por ende, pagarse los intereses que correspondan." **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 620.



lo que su reparación se traduce en deber de pagar una indemnización moratoria.⁶

En ese sentido, **debe considerarse que el Municipio actor sí tiene interés legítimo** para promover la controversia constitucional respecto de **la omisión** de la entrega de los recursos federales del "Ramo General 23 y 28", en específico del: **a)** Remanente de Bursatilización del periodo febrero-julio de 2016; **b)** Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos 2015 y 2016, por concepto de Municipio Productor de Hidrocarburos Marítimos; **c)** Fondo de la Zona Federal Marítimo Terrestre 2013, 2014 y 2015; y, **d)** Pago de intereses generados por la omisión de pago de los anteriores recursos.

Esto debido a que los argumentos torales de la controversia constitucional se basan, sustancialmente, en que **existe una violación al artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal** por las autoridades demandadas, al no respetar el principio de autonomía municipal, ya que no han efectuado la ministración de los fondos mencionados en perjuicio del Municipio a pesar de que han cumplido con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal para su entrega.

En ese orden de ideas, en el caso se puede advertir un principio de afectación en la esfera de competencia y atribuciones del Municipio actor, pues existe la posibilidad de que los actos impugnados en la controversia constitucional **sí afecten la esfera de competencias** del Municipio actor, ya que de conformidad con el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, se estima que el acto cuya invalidez se demanda es violatorio del principio de administración y libre hacienda municipal, así como entrega e integridad de los recursos **con los que los Municipios pueden llevar a cabo sus atribuciones constitucionales y principalmente la prestación de servicios públicos que la propia Norma Fundamental en el artículo 115 reserva para ellos.**

Por lo expuesto, es que sigo compartiendo el criterio que estableció este Tribunal Pleno en asuntos similares al que ahora analizamos, en el sentido de que los actos que se impugnan en estas controversias implican una violación directa al artículo 115, fracción IV, de la Constitución y, en esa medida, se abre la procedencia de la controversia para cuestionarlos por esta vía.

⁶ Sirve de apoyo el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004, de rubro "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.". **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.



Por las razones expresadas, es que **me aparto del criterio de la mayoría** tomado en este asunto, con base en las consideraciones que se precisan en el cuerpo del presente voto.

Este voto se publicó el viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en el recurso de reclamación 150/2019-CA, derivado de la controversia constitucional 279/2019.

1. En sesión de tres de diciembre de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el recurso de reclamación 150/2019-CA derivado de la controversia constitucional 279/2019, promovido por el Municipio de Úrsulo Galván, Veracruz. La pregunta a resolver radicó en saber si se actualizaban las causas de improcedencia manifiestas e indudables invocadas en el acuerdo recurrido.

I. Postura Mayoritaria

2. El Pleno resolvió por mayoría de cinco votos confirmar el acuerdo recurrido,¹ derivado de la existencia de causa de improcedencia manifiesta e indudable.

II. Razones del disenso

3. Esta Suprema Corte ha determinado que para llegar a la convicción de que se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, éste debe advertirse con la simple lectura de la demanda y sus anexos, sin requerir mayor elemento de juicio, pues tiene que ser tan claro y fehaciente que cualquier acto posterior resulte innecesario.²

¹ Votaron a favor de la propuesta los Ministros Aguilar Morales, Esquivel Mossa, Franco González Salas, con reserva de criterio, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea; y votaron en contra, junto conmigo, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Piña Hernández. El Ministro Pérez Dayán estuvo ausente.

Durante la sesión pública, el Ministro presidente hizo del conocimiento de la opinión pública, del acuerdo entre el Tribunal Pleno para que las dos Salas asumieran como criterio lo resuelto por la mayoría de cinco votos.

² Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/98, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, página 898 y registro digital: 196923; asimismo, véase la tesis



4. Por ejemplo, en cuanto a la oportunidad en la presentación de la demanda, no debe quedar lugar a duda en cuanto a la fecha en que se tuvo conocimiento del acto impugnado, y, por ende, el cómputo para que transcurra el plazo legal, cuando se considere extemporánea. Entonces, de ser incierta la oportunidad, se debe admitir la demanda, sin perjuicio de que se advierta alguna causal de improcedencia durante la sustanciación del procedimiento.³
5. Asimismo, cuando se impugnan actos susceptibles de tener una naturaleza diferente, el principio procesal de indivisibilidad impide dividir la demanda para admitirla respecto de unos y desecharla por otros, por tanto, ante la falta de individualidad e independencia entre ambos, se requiere un análisis adecuado para establecer su naturaleza a través de un estudio exhaustivo propio de una sentencia definitiva, y no de un auto inicial.⁴
6. A fin de demostrar que en el presente caso no se actualiza la única causa de improcedencia notoria y manifiesta analizada en el engrose –falta de interés legítimo–, señalaré los precedentes de este Alto Tribunal en la materia, y explicaré por qué, desde mi punto de vista, la existencia de una línea jurisprudencial consistente impide que este tribunal desconozca sus criterios previos en un acuerdo de trámite, cuando debería ser analizado, en todo caso, en una resolución propia al tratarse de temas estrechamente ligados al fondo.
7. Para lo anterior, el presente voto se divide en dos apartados, relativos a dos causas de improcedencia: la falta de interés legítimo del promovente (A); y la falta de oportunidad (B) –que si bien no fue materia de análisis en el engrose, considero de importancia destacar mi postura al respecto–.

aislada P. LXXII/95, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, octubre de 1995, página 72 y registro digital: 200286.

³ Al respecto, véase la tesis aislada 1a. XLVI/2005, de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI DE LA LECTURA DE LA DEMANDA Y SUS ANEXOS NO SE ADVIERTE FEHACIEMENTAMENTE QUE SU PRESENTACIÓN ES EXTEMPORÁNEA, NO SE ACTUALIZA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, junio de 2005, página 648 y registro digital: 178213.

⁴ Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia P./J. 10/98, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO ES CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA LA EXTEMPORANEIDAD DE LA DEMANDA RESPECTO DE UNA DISPOSICIÓN GENERAL, CUANDO ÉSTA SE IMPUGNA EN ESTRECHA RELACIÓN CON OTROS ACTOS QUE AMERITAN UN ESTUDIO CONJUNTO Y EXHAUSTIVO PROPIO DE LA SENTENCIA DEFINITIVA.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, página 865 y registro digital: 196924.



A) Falta de interés legítimo

8. En primer lugar, en mi opinión, no se actualiza de forma manifiesta e indudable la falta de interés legítimo del Municipio actor, más aún, considerando que no es posible advertir con claridad si el acto impugnado es susceptible de causarle afectación, por lo que debe dársele la oportunidad de presentar elementos de convicción que justifiquen su acción.⁵
 9. Al ser una cuestión de fondo, solamente después de esta oportunidad, es que si el accionante no logra desvirtuar la presunción de falta de afectación a su interés, habría lugar a sobreseer, pero esto, una vez que se admitió la demanda para no dejarle en estado de indefensión,⁶ lo cual, en el presente caso no se cumplió.
 10. Ahora bien, esta Suprema Corte ha sostenido que para acreditar el interés legítimo en la promoción de la controversia constitucional son necesarios dos requisitos:⁷
- I. Debe promoverse por alguno de los **órganos legitimados** en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal; y

⁵ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 28. Si los escritos de demanda, contestación, reconvencción o ampliación fueren oscuros o irregulares, el Ministro instructor prevendrá a los promoventes para que subsanen las irregularidades dentro del plazo de cinco días ..."

"Artículo 35. En todo tiempo, el Ministro instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer, fijando al efecto fecha para su desahogo. Asimismo, el propio Ministro podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto."

⁶ Al respecto, véase la tesis aislada 1a. LXV/2007, de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DARSE OPORTUNIDAD AL ACTOR DE DEMOSTRAR EL INTERÉS LEGÍTIMO QUE LE ASISTE PARA ACUDIR A ESTA VÍA Y SÓLO DECRETARSE EL SOBRESEIMIENTO ANTE SU FALTA, CUANDO LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN RESULTE TAN EVIDENTE QUE SEA INNECESARIO RELACIONARLA CON EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, febrero de 2007, página 1395 y registro digital: 173344.

⁷ Al respecto, véase la tesis aislada 1a. CXVIII/2014 (10a.), de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de título y subtítulo: "INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL.". Consultable en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 721, registro digital: 2006022 y «en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas».



- II. Debe existir cuando menos un **principio de agravio** derivado de la emisión del acto o norma general impugnada.
11. Respecto del primer elemento, resulta inconcusos que, conforme al inciso i) de dicho precepto, los Municipios de una entidad federativa están legitimados para promover controversia en contra de ésta, respecto de la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.⁸
12. Lo que interesa para el presente asunto es si existe o no un principio de agravio derivado de los actos impugnados. Es decir, el agravio que requiere el promovente para plantear la demanda debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía, pues se traduce en una afectación a su esfera de atribuciones, dada su especial situación frente al acto considerado lesivo. Dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio al actor.⁹

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales ..."

⁹ Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia P./J. 83/2001, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, julio de 2001, página 875 y registro digital: 189327. Resulta ilustrativo lo sostenido en la tesis aislada 2a. XXIII/2010, de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS NO TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR EL DECRETO DEL CONGRESO LOCAL QUE AUTORIZA AL EJECUTIVO DE LA ENTIDAD A CONTRATAR UN CRÉDITO CON AFECTACIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES QUE CORRESPONDEN A LA HACIENDA PÚBLICA DEL ESTADO. El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, por un lado, los conceptos que integran la hacienda pública de los Municipios, entre ellos, las participaciones federales que debe cubrirles la Federación con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine la Legislatura del Estado y, por otro, que los Municipios administrarán libremente su hacienda a través de los Ayuntamientos, los cuales deben ejercer los recursos correspondientes directamente o a través de quienes ellos autoricen. Acorde con ello, el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal contempla la protección de las participaciones federales de los Municipios, así como que sólo éstos pueden afectar en garantía las que les corresponden. Conforme a lo anterior es claro que, en principio, los Municipios carecen de interés legítimo para promover controversia constitucional contra el decreto de un Congreso Local que autoriza al Ejecutivo de la entidad a contratar un crédito, en virtud de que a través de ese decreto no es posible que se afecten los recursos que conforman la hacienda pública de los Municipios, concretamente las participaciones federales que les corresponden, de suerte que sólo por excepción, en el supuesto de que



13. Para esto, ha sido criterio reiterado de este Alto Tribunal que **un principio de agravio no solamente deriva de la invasión competencial** de un órgano a otro, **sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en la esfera del actor regulada directamente desde la Constitución General**, como pueden ser las **garantías institucionales** establecidas en su favor, o bien, otro tipo de prerrogativas como las relativas a **cuestiones presupuestales**.¹⁰
14. En efecto, si bien las controversias constitucionales no son procedentes cuando se aleguen exclusivamente violaciones a cláusulas sustantivas o de estricta legalidad, lo cierto es que se debe entender que **las afectaciones a las esferas competenciales se analizarán bajo un principio de afectación amplio**, es decir, el agravio en perjuicio del actor no sólo derivará de la invasión competencial estrictamente, sino de lo mencionado en el párrafo anterior. Así, cuando los alegatos de las partes entremezclan tanto cuestiones competenciales, por mínimas que sean y por mínimo que sea el principio de afectación, como sustantivas, debe declararse procedente la vía y estudiarse en su integridad, pudiendo declarar, inclusive, violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.¹¹
15. En el caso, a nuestra consideración, me parece que **la garantía que está en juego es el principio de integridad de los recursos económicos municipales, la cual ha sido reconocida por lo menos desde la controversia constitucional 5/2004**, resuelta por unanimidad en este Pleno y cuyas consideraciones me parecen del todo vigentes, tanto constitucional y legal, como socialmente.

alguna Legislatura Estatal afectara tales recursos sin la autorización de los Municipios, se actualizaría el interés legítimo de éstos para acudir a la controversia constitucional." Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 2251 y registro digital: 164821.

¹⁰ Al respecto, véase la tesis aislada 1a. CXVIII/2014 (10a.), de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de título y subtítulo: "INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL.". Consultable en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 721, registro digital: 2006022.

¹¹ Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015, de título y subtítulo: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.". Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33, y registro digital: 2010668 y «en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas».



16. En dicho asunto, el Municipio de Purépero demandó la retención de ciertas participaciones federales por parte del Estado de Michoacán. Este Alto Tribunal consideró que el desarrollo histórico del artículo 115 de la Constitución Federal busca proteger esencialmente la autonomía municipal, para configurarle como un régimen competencial propio y exclusivo, lo cual quedó asentado y fortalecido con la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, que buscó consolidar dicha autonomía a través de la eliminación de injerencias estatales sobre su desarrollo, configurándolo efectivamente como un orden de gobierno diverso.
17. Sin embargo, el Municipio carece de potestad legislativa en materia impositiva, es decir, sus recursos provienen de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, los ingresos que las Legislaturas Estatales establezcan en su favor, las participaciones y aportaciones federales, y los ingresos por la prestación de ciertos servicios públicos.
18. Por lo que, dada una interpretación sistemática de la fracción IV del artículo 115 constitucional, se puede derivar el principio de integridad de los recursos municipales, pues es este orden de gobierno el que debe prestar un número importante de servicios públicos. De ahí que, las entidades federativas funcionan solamente como mediadores de ciertos recursos que la Federación transfiere a los Municipios, y éstos deben entregarse de forma puntual y efectiva, pues de otra forma se privaría a los Municipios de la base material y económica necesaria para cumplir sus obligaciones constitucionales.¹²
19. Además, respecto de si realmente se está frente a un análisis de violaciones directas a la Constitución Federal, destaca lo resuelto en la controversia constitucional 161/2016,¹³ donde se analizó la misma causal de improcedencia planteada en el presente. Ahí, se determinó que era infundada, dado que el pago de intereses que solicitaba el Municipio actor se hacía derivar de la omisión de pago de las participaciones federales, en términos de los artículos 73, fracción XXIX, último párrafo, y 115, fracción IV, inciso b), ambos de la Constitución Federal y en sus motivos de invalidez centraba su impugnación en la violación al segundo de los preceptos. Asimismo, se consideró que, si bien el pago de intereses se prevé en la Ley de Coordinación Fiscal, la impugnación se derivó directamente de la obligación constitucional de entregar

¹² Véanse páginas 53 a 57 de la controversia constitucional 5/2004.

¹³ Fallada por la Primera Sala de este Alto Tribunal el seis de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Zaldivar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y presidenta Piña Hernández (ponente). El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena estuvo ausente.



oportunamente los recursos federales a los Municipios, específicamente del principio de integridad previamente mencionado.

20. En este sentido, a mi parecer, la interpretación sistemática de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, pone a cargo de los Ayuntamientos, de forma exclusiva, la prestación de diversos servicios públicos y funciones, de donde se desprende implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales, que, además, cubre la recepción puntual y efectiva de éstos. Es decir, **no solamente se han atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios, sino que se ha garantizado que los mismos gocen de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades ordenadas en la Norma Fundamental.** Por tanto, un incumplimiento o retraso en la transferencia de los recursos que les corresponden, **les priva de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales**, en transgresión a las garantías previstas por el precepto constitucional señalado.¹⁴

21. Dicha interpretación, efectivamente se confirma con lo expuesto en el proceso legislativo que dio origen a la reforma constitucional de quince de junio de mil novecientos noventa y nueve, la cual, claramente buscó garantizar una disposición de tipo presupuestal que estableciera el ejercicio exclusivo del Ayuntamiento para administrar su hacienda, siendo incompatible cualquier acto de órganos diversos que comprometieran o predeterminaran cualquier elemento de su presupuesto de egresos.¹⁵

¹⁴ Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883 y registro digital: 181288.

¹⁵ Al respecto, véase el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales con Proyecto de Decreto, que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el 15 de junio de 1999. En el que se precisó en sus consideraciones:

"... Diversas circunstancias de orden político y económico, han propiciado que el Municipio presente carencias de tipo financiero, así como debilidad política y jurídica en relación con los órganos federales y de las entidades federativas, que han impedido su funcionamiento autónomo y libre.

"...

"Por último, se aclara en un párrafo quinto, que la libertad de hacienda implica un ejercicio exclusivo de sus recursos por parte de los Ayuntamientos, sin perjuicio de que autoricen a terceros para ello. Lo anterior evita la posibilidad de que mediante actos o leyes de los poderes federales o estatales se afecte de cualquier modo la hacienda municipal.



22. Por tanto, considero que cuando un Municipio reclama la falta de transferencia por parte de la entidad federativa de las aportaciones y participaciones federales que le corresponden, si bien puede tratarse como un tema de legalidad al existir diversos preceptos de la Ley de Coordinación Fiscal que lo regulan, lo cierto es que también existe una transgresión directa a la Ley Fundamental, pues se vulneran las garantías presupuestales que asisten al Municipio para ejercer sus facultades exclusivas, de ahí que se debe reconocer la existencia de un principio de afectación, que colma el segundo elemento para acreditar el interés legítimo y, por tanto, debe admitirse la demanda.
23. En lo que interesa al presente asunto, el acuerdo recurrido sostiene que:
- "Cabe destacar, que si bien el Pleno de este Alto Tribunal ha conocido en controversia constitucional de la omisión de pago de participaciones y aportaciones reclamadas por los Municipios, lo cierto es que, a partir de un nuevo análisis de los actos impugnados, se advierte que dichas omisiones no vulneran la Constitución Federal, sino que se trata de un planteamiento de transgresión a aspectos de legalidad." (énfasis añadido)
24. Lo anterior, evidencia que el criterio de esta Suprema Corte ha sido consistente en tratar dichos actos como susceptibles de impugnación en esta vía. Desde mi postura, para poder realizar ese "nuevo análisis" mencionado en el acuerdo recurrido, sería necesaria una re-interpretación del artículo 115 constitucional en relación con el resto de la Norma Fundamental para determinar si existe o no un agravio a las órbitas competenciales o a las garantías institucionales y presupuestarias que protege, sobre todo, recalcando que el Municipio carece de facultades para allegarse de todos los recursos que necesita, y queda sujeto, hasta cierto punto, al cumplimiento de las entidades y la Federación.
25. En consecuencia, no es propio de determinarse en un acuerdo de mero trámite, ni en un recurso que solamente analiza la legalidad de dicho acuerdo, sino que requiere de una interpretación dada en una sentencia de fondo que delimite los contenidos y alcances del precepto constitucional en cuestión.

"Por tanto, serán incompatibles con el nuevo precepto constitucional los actos de cualquier órgano legislativo o ejecutivo distinto al Ayuntamiento, que se comprometan o predeterminen cualquier elemento de su presupuesto de egresos, incluso dietas o salarios de los miembros de los Ayuntamientos o sus funcionarios, puesto que para cualquier caso, es una disposición presupuestal propia del Ayuntamiento en el hoy exclusivo ejercicio de administrar su hacienda. ..." (énfasis añadido).



26. De ahí que, no es dable sostener que se actualiza una causal notoria y manifiesta de improcedencia derivado de una nueva interpretación, dada en un acuerdo de trámite, de las garantías reconocidas en favor de los Municipios por la Constitución Federal.
27. Aunado a lo expuesto anteriormente, debo resaltar que, desde mi perspectiva, no es válido sostener una aparente dicotomía entre la protección de las orbitas competenciales y la de los derechos humanos: la misma relevancia les asiste. Como Tribunal Constitucional, debemos velar por la salvaguarda de la Constitución en su conjunto, inclusive, uno de los medios para garantizar el disfrute de los derechos es, no solamente el respeto de la legalidad en las actuaciones para con los gobernados, sino entre los diferentes órdenes de gobierno.
28. Considero que sería falaz asumir que este Alto Tribunal puede proteger derechos humanos, a la vez que decide no atender los reclamos probablemente fundados de los Municipios que buscan recibir los recursos que les corresponden para poder cumplir con sus facultades, entre las que se encuentra la satisfacción de servicios básicos como: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles, parques, jardines, y su equipamiento; seguridad pública municipal y tránsito; y las demás que dependan de las condiciones territoriales, socio-económicas, administrativas y financieras del Municipio.¹⁶
29. Todos los servicios mencionados previamente son necesarios para que desde la célula organizativa del Estado se puedan generar las condiciones básicas para el disfrute y goce de los derechos humanos más básicos y la satisfacción de las necesidades inmediatas de la comunidad que les habita; sobre todo tomando en cuenta que el orden municipal, es, desde el punto de vista social, el más cercano a la atención de estas necesidades.
30. De ahí que, garantizar la recepción íntegra, efectiva y puntual de los recursos permite que el Municipio pueda satisfacer los servicios básicos de su población, lo cual se traduce en la generación de condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos.

¹⁶ Artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



31. La protección de los derechos no solamente se materializa, al menos desde este tribunal, a través de sentencias de amparo o acciones de inconstitucionalidad, sino a través de la protección del Estado de derecho y el respeto a las obligaciones y facultades que la Constitución asigna a cada orden de gobierno, pues sería complicado pensar en un gobierno que no respeta las órbitas competenciales y actúa arbitrariamente, pero que a su vez garantiza adecuadamente los derechos de su población.
32. Por tanto, el tratar la integridad de los recursos municipales como un tema secundario que solamente representa una violación indirecta a la Constitución, o como un tema secundario a la protección de los derechos humanos me parece inadecuado.

B) Falta de oportunidad

33. Respecto a la causa de improcedencia de falta de oportunidad invocada en el auto recurrido, que si bien no fue analizada en la resolución, considero de importancia destacar algunas ideas respecto del plazo para la presentación de la demanda tratándose del reclamo de omisiones.
34. De conformidad con el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para promover una demanda de controversia constitucional tratándose de actos es de treinta días contados a partir de:¹⁷

El día siguiente al que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo reclamado;

- El día siguiente al en que se haya tenido conocimiento del acto o de su ejecución; o
- El día siguiente al en que el actor se ostente como sabedor de los mismos.

35. Como se observa, la ley reglamentaria **no establece plazo alguno para la promoción de la demanda de controversia constitucional cuando se reclamen omisiones**, éstas, implican un no hacer por parte de la autoridad obligada,

¹⁷ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos ..."



generando una situación permanente que se actualiza día a día mientras no se subsane la falta de actuación.¹⁸

36. Es decir, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada, siempre y cuando, ésta sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea llenar un vacío legal o que **se materialice una obligación derivada de la ley**, de tal forma que la sentencia declare que la omisión es contraria a la ley ya que no se actuó como debía hacerse.¹⁹

37. En este sentido, cabe traer a cuenta algunos precedentes de esta Suprema Corte:

- En la controversia constitucional 225/2017,²⁰ el Municipio de Cosoleacaque, Veracruz, reclamó los oficios emitidos por el subsecretario de Egresos, de la Secretaría de Finanzas y Planeación, del Estado de Veracruz, que contenían las determinaciones de aplicar una parte de la denominada "Retención Tesofe" a los montos por concepto de participaciones federales de los meses de mayo y junio de dos mil diecisiete; dichos actos impugnados fueron tratados en sentido positivo, pues claramente los conceptos de "retención" se dieron a través de un oficio comunicado al Municipio promovente.
- En la controversia constitucional 161/2016,²¹ promovida por el Municipio de Zongolica, Veracruz, se reclamó el retraso en la entrega de las participaciones federales "Ramo 28", correspondiente al mes de octubre del ejercicio fiscal

¹⁸ Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia P./J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296 y registro digital: 183581.

¹⁹ Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia P./J. 66/2009, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA OMISIÓN IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502 y registro digital: 166988.

²⁰ Fallada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal el nueve de agosto de dos mil dieciocho por unanimidad de cinco votos de los Ministros Pérez Dayán, Laynez Potisek, Franco González Salas (ponente), Luna Ramos y presidente Medina Mora I.

²¹ Fallada por la Primera Sala de este Alto Tribunal el seis de junio de dos mil dieciocho por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y presidenta Piña Hernández (ponente). El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena estuvo ausente.



2016, así como el pago de intereses a consecuencia de dicha omisión. La Primera Sala consideró que toda vez que los recursos habían sido entregados el mismo día que se promovió la demanda, no se estaba ante una omisión de pago, sino ante un "retraso" de nueve días en el pago que se debía tratar como acto positivo puesto que ya habían sido transferidos los recursos.

- En la controversia constitucional 5/2004,²² promovida por el Municipio de Purépero, Michoacán, se reclamó la "retención" de diversas participaciones del ejercicio fiscal 2003, dichas "retenciones" fueron realizadas y notificadas a través de diversos oficios suscritos por el tesorero general del Estado de Michoacán. En este caso, al analizar la oportunidad, se determinó que la demanda, en este aspecto, era extemporánea en atención a que se trató de un acto positivo de retención comunicado en la fecha de notificación de los oficios.
- Por otro lado, en la controversia constitucional 118/2014,²³ promovida por el Municipio de San Agustín Amatengo, Oaxaca, se determinó que era oportuna la demanda respecto de la "retención" de recursos federales participables a partir del dos de diciembre de dos mil catorce. Lo anterior, toda vez que al ser el acto material la falta de entrega de los recursos, se actualizaba una omisión (cabe señalar que en este caso no se advierte la existencia de notificación alguna al Municipio respecto del porqué no se entregaron los recursos correspondientes).
- Asimismo, en la controversia constitucional 73/2015,²⁴ promovida por el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, se consideró que la "omisión" de entrega de los recursos diversos municipales del mes de septiembre a diciembre de dos mil quince; del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para todo el ejercicio fiscal; y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para los meses de noviembre y diciembre; era oportuna ya que se trataba de actos negativos

²² Fallada por este Tribunal Pleno el ocho de junio de dos mil cuatro por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón.

²³ Fallada por la Primera Sala de este Alto Tribunal el veintinueve de junio de dos mil dieciséis por mayoría de tres votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y presidente Ortiz Mena, voto en contra del Ministro Cossío Díaz, el Ministro Pardo Rebolledo se encontraba ausente.

²⁴ Fallada por la Primera Sala de este Alto Tribunal el uno de junio de dos mil dieciséis por unanimidad de cinco votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Ortiz Mena.



al ser una falta absoluta de pago por los conceptos de participaciones en ingresos federales y estatales (en el mismo sentido que el precedente anterior, no se advierte que existiera justificación alguna para no entregar los recursos respectivos).

38. De lo anterior, considero que el concepto de "retención" debe ser adecuadamente definido. Éste, en un sentido jurídico, implica que el acreedor tiene el derecho para conservar la tenencia y rehusar la entrega de cierta cosa que pertenece a su deudor si éste no ejecuta la obligación que le incumbe.²⁵
39. Es decir, la esencia de la retención, radica en que existe una obligación a cargo del deudor (que tendría que ser el Municipio actor) que no ha sido cumplida para con el acreedor (que tendría que ser la entidad federativa demandada) y que, como medida tutelar, el acreedor tiene el derecho de mantener en su posesión alguna cosa que le tenía que entregar al deudor, lo cual puede traducirse en los recursos municipales que debería transferir la entidad.
40. Así, se puede apreciar que, en los actos de retención propiamente, media una razón por la cual el recurso no es transferido, normalmente debido a una justificación legal porque el Municipio es deudor para con la entidad.
41. Por otro lado, independientemente de si la falta de pago fue total o parcial, cuando no existe una justificación o causa por parte de la entidad federativa, ya sea dada a través de un oficio, o probada en la contestación a la demanda, para no entregar los recursos que corresponden al Municipio, entonces no se trata de una retención, en sentido estricto, sino de una omisión en la entrega, la cual se actualiza día a día.
42. Es decir, se debe hacer una diferenciación entre la palabra retener en un sentido común y amplio, entendida como impedir que algo salga, se mueva, se elimine o desaparezca;²⁶ la cual por sí misma no requiere una justificación; respecto de la palabra retener en un sentido jurídico, la que claramente implica que el acreedor está negando la entrega de cierta cosa como medida tutelar del crédito que tiene con el deudor.

²⁵ *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984, tomo VIII (Rep-Z), página 63, definición de Ignacio Galindo Garfías.

²⁶ Definición de retener dada por la Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23a. ed. Consultable en el sitio web: <https://dle.rae.es/retener> (última consulta cinco de diciembre de dos mil diecinueve).



43. Por tanto, la retención desde un punto de vista jurídico implica siempre un acto positivo y consciente encaminado a que un deudor cumpla con sus obligaciones.
44. Ahora bien, la **"retención" de los recursos correspondientes a los Municipios por parte de las entidades federativas, sin mayor justificación o sin el acreditamiento de una deuda por parte del Municipio**, si bien puede considerarse como retención en un sentido amplio y común de la palabra, en un sentido estricto no lo es, sino que **simplemente se constituye en una omisión de entrega de dichos recursos, como un acto negativo, carente de justificación bajo la concepción legal del término "retener"**.
45. En este sentido, en el caso en análisis, se reclamaron "retenciones" que en realidad son omisiones respecto de la falta de entrega de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 23 y 28, en específico del remanente de bursatilización del periodo febrero-julio 2016; del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos 2015 y 2016, por concepto de Municipio Productor de Hidrocarburos Marítimos; el Fondo de la Zona Federal Marítimo Terrestre 2013, 2014 y 2015; y del pago de intereses generados por la omisión de pago de los anteriores conceptos.
46. Así, considero que los actos reclamados constituyen omisiones, y no pueden ser entendidos como actos positivos (retenciones en sentido estricto), pues éstas comportan una actuación diversa por parte de la entidad federativa. En el caso, claramente se reclama una omisión derivada de la falta de pago de diversos conceptos respecto de la ministración de recursos.
47. Entonces, independientemente de los términos que se usaron en el proyecto y en la demanda (sea "omisión" o "retención"), la falta total o parcial en la entrega de un recurso constituye una omisión, y para que ésta sea tratada como un acto positivo tendría que mediar necesariamente alguna actuación adicional o justificación por parte de la entidad federativa que permita concluir que la retención se realizó con algún motivo y no que simplemente no se entregaron los recursos, sin mayor explicación o aviso.
48. Por lo anterior, me aparto de las consideraciones votadas por la mayoría de este Tribunal Pleno.

Este voto se publicó el viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA ACTOS DE OTRO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN RRA 4977/17, EMITIDA EL PRIMERO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE POR EL PLENO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES).

II. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA RESOLUCIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES QUE OBLIGA AL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES A REALIZAR LA PRUEBA DE DAÑO PREVIO A CLASIFICAR COMO RESERVADA LA INFORMACIÓN SOLICITADA, RELATIVA A LAS ENTREVISTAS QUE CELEBREN SUS COMISIONADOS CON QUIEN REPRESENTA LOS INTERESES DE SUS AGENTES REGULADOS, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 30 DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN NI INTERFIERE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES (RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN RRA 4977/17, EMITIDA EL PRIMERO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE POR EL PLENO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 308/2017. INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. 27 DE FEBRERO DE 2020. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: JOSÉ OMAR HERNÁNDEZ SALGADO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del veintisiete de febrero de dos mil veinte emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 308/2017, promovida por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) en contra de la



resolución del recurso de revisión RRA 4977/17, emitida el primero de noviembre de dos mil diecisiete por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

I. Antecedentes

1. **Solicitud de información.** Un particular realizó una solicitud de datos personales al IFT para obtener una copia de la grabación de la entrevista en la que se trató la "*Resolución de desacuerdo de interconexión entre Telmex y Telefácil*".¹

2. La unidad de enlace del IFT consideró que la petición no correspondía a una solicitud de datos personales sino a una de acceso a la información pública, y por ello realizó un "*cambio de tipo*".²

3. El IFT respondió al solicitante que la información no podía ser proporcionada por tener el carácter de reservada toda vez que:³

a. La entrevista fue realizada en el marco del artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión que establece que serán grabadas y almacenadas en medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, manteniéndose como información reservada, salvo para las otras partes en los procedimientos seguidos en forma de juicio; los comisionados y el contralor interno del IFT, y el Senado de la República en caso de que esté sustanciando un procedimiento de remoción de un comisionado.⁴

¹ La solicitud se presentó a través de la Plataforma Nacional de Transparencia con número de folio 09121200050617 y se requirió: "*Acceso a la grabación de la entrevista de los Comisionados del IFT con las personas que representan los intereses de Telefácil México S.A. de C.V., realizada el 5 de marzo de 2015 con folio 2015-03-05-1239-sp-18*". Fojas 160 a 161 del expediente.

Otros datos para facilitar su información: <http://www.ift.org.mx/conocenos/pleno/entrevistas-comisionados-agentes/2015-03-05-1239-sp-18>. Fojas 158 a 161 del expediente.

² El Instituto Federal de Telecomunicaciones informó al particular el cambio el ocho de junio de dos mil diecisiete. Foja 162 del expediente.

³ La respuesta a la solicitud emitida por la Unidad de Transparencia del Instituto Federal de Telecomunicaciones se encuentra en las fojas 166 a 172 del expediente.

⁴ **Artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.** "Fuera de las audiencias previstas en los procedimientos establecidos en esta ley, los comisionados podrán tratar asuntos



b. El artículo 31 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión prevé como causal de remoción de los comisionados que divulguen información en términos distintos a los autorizados por la misma ley,⁵ y que ello también podría derivar en sanciones al servidor público responsable, conforme a la legislación en materia de transparencia⁶ y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.⁷

de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes regulados por el instituto, únicamente mediante entrevista.

"Para tal efecto, deberá convocarse a todos los comisionados, pero la entrevista podrá celebrarse con la presencia de uno solo de ellos.

"De cada entrevista se llevará un registro que al menos deberá contener el lugar, la fecha, la hora de inicio y la hora de conclusión de la entrevista; los nombres completos de todas las personas que estuvieron presentes en la misma y los temas tratados.

"Esta información deberá publicarse en el portal de Internet del instituto.

"Las entrevistas serán grabadas y almacenadas en medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, manteniéndose como información reservada, salvo para las otras partes en los procedimientos seguidos en forma de juicio, los demás comisionados, el titular del Órgano Interno de Control y el Senado de la República en caso de que esté sustanciando un procedimiento de remoción de un comisionado. La grabación de cada entrevista deberá estar a disposición de los demás comisionados. Las entrevistas deberán realizarse en las instalaciones del instituto.

"Los comisionados no podrán ser recusados por las manifestaciones que realicen durante las entrevistas, salvo que de éstas se advierta que se vulnera el principio de imparcialidad. En su caso, la recusación deberá ser calificada por el Pleno.

"Lo dispuesto en este artículo será sin perjuicio de la participación de los comisionados en foros y eventos públicos.

"El Pleno establecerá en el estatuto orgánico las reglas de contacto aplicables a la autoridad investigadora y demás servidores públicos del instituto."

⁵ **Artículo 31 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.** "Son faltas graves y causales de remoción de los comisionados: ...

"II. Utilizar, en beneficio propio o de terceros, la información confidencial o reservada de que disponga en razón de su cargo, así como divulgar tal información en términos distintos a los autorizados por esta ley. ..."

⁶ **Artículo 206 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** "La ley federal y de las entidades federativas, contemplarán como causas de sanción por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente ley, al menos las siguientes: ...

"IV. Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima, conforme a las facultades correspondientes, la información que se encuentre bajo la custodia de los sujetos obligados y de sus servidores públicos o a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión; ..."

Artículo 186 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. "Serán causas de sanción por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente ley, de conformidad con el capítulo II del título noveno de la ley general, las siguientes conductas: ...



c. La propia Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁸ establece que en términos del artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el IFT deberá poner a disposición del público el registro de las entrevistas que lleven a cabo los comisionados que representen los intereses de los agentes regulados para tratar asuntos de su competencia. De ello se advierte que la reserva dictada no se contrapone con la normatividad en materia de transparencia.

d. La Secretaría Técnica del Pleno solicitó al Comité de Transparencia la ampliación del periodo de reserva de la entrevista solicitada por un periodo de cinco años, misma que se aprobó.

4. **Recurso de revisión.** En contra de dicha resolución y con fundamento en el artículo 148 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública,⁹ el particular interpuso recurso de revisión ante el INAI,¹⁰ en el que hizo valer lo siguiente:

"IV. Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima, conforme a las facultades correspondientes, la información que se encuentre bajo la custodia de los sujetos obligados y de sus servidores públicos o a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión; ..."

7 Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas (vigente en ese momento). "Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones: ..."

"V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos; ..."

Artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas (vigente en ese momento). "Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, serán sancionados conforme al presente capítulo por la contraloría interna de dicha Secretaría. El titular de esta contraloría será designado por el presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él."

8 Artículo 72 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. "Además de lo señalado en el artículo 68 de esta Ley, los órganos autónomos en el ámbito federal deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información: ..."

"V. El Instituto Federal de Telecomunicaciones: ..."

"d) El registro de las entrevistas que lleven a cabo los comisionados con personas que representen los intereses de los agentes económicos para tratar asuntos de su competencia, en términos del artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión."

9 Artículo 148 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. "El recurso de revisión procederá en contra de:

"I. La clasificación de la información;

"II. La declaración de inexistencia de información;



a. Fue indebido que su solicitud de acceso a datos personales fuera modificada de oficio a una de acceso a la información. La grabación que requirió contiene información propia, pues participó en la sesión grabada. Por ello se le debió tratar como parte interesada y no como tercero.¹¹

b. El artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión especifica que la información que se genere en las entrevistas será reservada "salvo para las otras partes en los procedimientos previstos en juicio". Dado que participó en dicha entrevista, con mayor razón le es aplicable la excepción y debe permitírsele acceder a la información.

c. El IFT tuvo por acreditada su personalidad como parte del procedimiento. Además de la solicitud presentada en la Plataforma Nacional de Transparencia, el particular requirió por escrito la grabación a la Secretaría Técnica del Instituto,¹² quien señaló que toda vez que ambas solicitudes fueron presentadas por Tele Fácil México, S.A. de C.V., se daría trámite a la primera por ser el medio idóneo para dar contestación.¹³

"III. La declaración de incompetencia por el sujeto obligado;

"IV. La entrega de información incompleta;

"V. La entrega de información que no corresponda con lo solicitado;

"VI. La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la ley;

"VII. La notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado;

"VIII. La entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible y/o no accesible para el solicitante;

"IX. Los costos o tiempos de entrega de la información;

"X. La falta de trámite a una solicitud;

"XI. La negativa a permitir la consulta directa de la información;

"XII. La falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación en la respuesta, o

"XIII. La orientación a un trámite específico.

"La respuesta que den los sujetos obligados derivada de la resolución a un recurso de revisión que proceda por las causales señaladas en las fracciones III, VI, VIII, IX, X y XI, es susceptible de ser impugnada de nueva cuenta, mediante recurso de revisión, ante el instituto."

¹⁰ El recurso de revisión interpuesto por el particular obra a fojas 174 a 175 del expediente.

¹¹ El particular alega actuar en representación de Tele Fácil México, S.A. de C.V., y que al ser quien participó en la entrevista requerida, dicha información no puede reservársele.

¹² El escrito presentado por Tele Fácil México, S.A. de C.V., ante la Secretaría Técnica del IFT fue adjuntado como anexo al recurso de revisión y obra en las fojas 176 a 177 del expediente.

¹³ La contestación por parte de la Secretaría Técnica del IFT también fue adjuntada como anexo al recurso de revisión y obra en las fojas 177 a 182 del expediente.



d. Es incorrecto que el IFT considere que de entregarle la grabación se actualizaría la causal de remoción de los comisionados prevista en el artículo 31 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Al ser parte en la entrevista a él no le aplica la reserva.

5. Trámite y resolución del recurso ante el INAI. Una vez admitido el recurso:

a. En sus alegatos iniciales, el IFT reiteró encontrarse impedido para entregar la información, porque la grabación es reservada en términos del artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.¹⁴ Por su parte, el particular señaló que la información solicitada es de suma importancia para un arbitraje en contra del IFT, y que si el artículo 30 referido permite que las "otras partes" tengan acceso a dicha información cuando se esté en un procedimiento seguido en forma de juicio –como lo es el arbitraje referido–, con mayor razón debe entregársele la información al haber participado en la entrevista.

b. El INAI requirió al IFT para que precisara: **i)** el daño que puntualmente se ocasionaría con la divulgación de la grabación, y **ii)** los temas que se trataron en la entrevista. El IFT respondió que se violaría el artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; se generarían sanciones y podría implicar difundir información confidencial, pues en las entrevistas los agentes económicos exponen sus estrategias de negocio o su información financiera. Finalmente, sostuvo que el riesgo de que se divulgara el contenido de las entrevistas desincentivaría que los regulados le expusieran con toda libertad "*cualquier tema que atañe a sus intereses*", y ello podría impactar en el ejercicio de sus atribuciones como órgano regulador.

c. Durante la diligencia de acceso a la documentación clasificada, los servidores públicos del IFT manifestaron que les era imposible presentar a los funcionarios del INAI la información solicitada por el particular, porque estaba reservada salvo para las partes, los comisionados, el contralor del instituto y el Senado de la República.

¹⁴ Escrito presentado el nueve de agosto de dos mil diecisiete, folios 187 a 194 del expediente.



d. En un segundo escrito de alegatos, el IFT señaló que: **i)** el particular no acreditó representar a quien participó en la entrevista; **ii)** el artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es una excepción a las disposiciones y procedimientos previstos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y, **iii)** en relación con la prueba de daño, el riesgo real no debe analizarse en función del contenido o temas puntualmente tratados en una entrevista, sino en virtud de la posibilidad de difundir información en ella expuesta por los sujetos regulados "*podría desincentivar a dichos representantes a exponer información relevante*" para el ejercicio de sus atribuciones. Asimismo, que la posibilidad de difusión de información confidencial podría permitir a agentes económicos obstaculizar la competencia (riesgo demostrable) y menoscabaría el principio de confianza legítima del IFT como autoridad regulatoria (riesgo del perjuicio).¹⁵

6. El INAI ordenó al IFT modificar su respuesta a fin de que analizara "*la información y datos contenidos dentro de la grabación de la entrevista ... a efecto de que, de manera fundada y motivada*" formule una prueba de daño, clasifique la información de conformidad con la fracción XIII del artículo 110¹⁶ de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en caso de así considerarlo, señale el periodo de reserva. La decisión del INAI se basó en las siguientes consideraciones:¹⁷

- La solicitud de acceso a la información pública sí es la vía idónea para solicitar la grabación de las entrevistas que realice el IFT. De la normatividad aplicable no se advierte un procedimiento específico para solicitarlas y menos, como lo sostiene el instituto, que el particular tenga que presentar una solicitud en su oficialía de partes en la que acredite su representación legal y que se

¹⁵ Oficio de veinticinco de octubre de dos mil diecisiete, visible en las fojas 227 y siguientes del expediente en que se actúa.

¹⁶ Artículo 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. "Conforme a lo dispuesto por el artículo 113 de la Ley General, como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: ..."XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la ley general y esta ley y no las contravengan; así como las previstas en tratados internacionales."

¹⁷ Resolución del INAI RRA 4977/17 del primero de noviembre de dos mil diecisiete. Visible en las fojas 62 a 94 del expediente en que se actúa.



ubica en uno de los supuestos de excepción del artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

- Con independencia de que el IFT es el competente para determinar cuándo se actualiza una excepción prevista en el referido artículo 30, para efectos de las solicitudes de transparencia es irrelevante que el particular haya o no acreditado su personalidad. La entrega de la información no puede condicionarse a acreditar cierta personalidad o interés, o a justificar las razones por las que se solicita.

- Un supuesto de reserva se actualiza cuando: **i)** la información solicitada se encuentre reservada por una ley y, **ii)** tal reserva es acorde con las bases, principios y disposiciones establecidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En el caso se acreditan ambos requisitos, pues el artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión otorga el carácter de reservado a las entrevistas del instituto a los agentes regulados, y no se advierte discordancia entre ésta y las bases, principios y disposiciones establecidas en la legislación general.

- Cuando la información solicitada por el particular encuadra en una causal de reserva, los sujetos obligados deben realizar una prueba de daño en la que señalen las razones, motivos y circunstancias especiales que se actualizan **en particular** para acreditar la reserva o confidencialidad. Ello no ocurrió en el caso concreto, porque el IFT se abstuvo de realizar una prueba de daño previo a clasificarla como reservada. Además, la prueba de daño realizada en su segundo escrito de alegatos es incorrecta, pues refiere genéricamente a los riesgos real, demostrable y del perjuicio de cualquier entrevista. Para que fuera correcta, el IFT debió enfocarse en el contenido particular de la entrevista solicitada.

- Fue incorrecto que el IFT restringiera a los secretarios del INAI el acceso a la grabación solicitada por el particular. En términos del artículo 153 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el INAI debe tener en todo momento acceso a la información clasificada por parte de los sujetos obligados con el fin de determinar su naturaleza.



7. **Presentación de demanda.** El IFT promovió controversia constitucional¹⁸ en la que solicitó la invalidez de la resolución del INAI antes narrada. A su juicio vulnera el ejercicio de su función regulatoria e invade las atribuciones que la Constitución Federal le confiere.

8. **Admisión y trámite.** La demanda se tuvo por presentada¹⁹ y fue turnada al Ministro Javier Laynez Potisek, quien la admitió a trámite;²⁰ tuvo como autoridad demandada al INAI y le negó el carácter de terceros interesados a las Cámaras del Congreso, y ordenó se diera vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

9. **Recurso de reclamación.** Inconforme con la admisión, el INAI promovió recurso de reclamación.²¹ El Pleno de esta Suprema Corte consideró infundado el recurso al estimar que no se actualizaba un motivo manifiesto e indudable de improcedencia.²²

10. **Cierre de Instrucción.** Una vez que fue: **i)** contestada la demanda,²³ **ii)** rendida la opinión de la Procuraduría General de la República,²⁴ **iii)** resuelto el recurso de reclamación²⁵ y, **iv)** realizada la audiencia a que se refiere en el artículo 29 de la ley reglamentaria, el expediente fue puesto en estado de resolución.²⁶

II. Competencia

11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional de conformidad con los

¹⁸ Demanda presentada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, fojas 1 a 94 del expediente.

¹⁹ Acuerdo de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, foja 95 del expediente.

²⁰ Acuerdo de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, fojas 96 y 97 del expediente.

²¹ Presentada el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

²² Sentencia dictada el tres de julio de dos mil dieciocho en el recurso de reclamación 126/2017-CA, aprobada respecto al estudio de fondo por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales. En contra: Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea y Piña Hernández.

²³ Presentada el diez de enero de dos mil dieciocho, fojas 112 a 150.

²⁴ Presentada el veintinueve de octubre de dos mil dieciocho, fojas 362 a 410.

²⁵ Sentencia dictada el tres de julio de dos mil dieciocho en el recurso de reclamación 126/2017-CA, fojas 327 a 356 del presente expediente.

²⁶ Ver foja 422.



artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación al tratarse de un conflicto suscitado entre dos órganos constitucionales autónomos.

III. Oportunidad

12. El actor solicita se declare la invalidez de la resolución dictada en el recurso de revisión RRA 4977/17 emitido por el INAI. Al tratarse de un acto, se debe tomar en cuenta que el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria²⁷ establece un plazo de treinta días para la interposición del recurso, contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame.

13. Si la resolución reclamada fue notificada a la parte actora el día quince de noviembre de dos mil diecisiete, dicho plazo transcurrió del dieciséis del mismo mes al veintiocho de diciembre de dos mil diecisiete.²⁸ Por tanto, si la demanda se presentó el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, concluimos que fue promovida oportunamente.²⁹

IV. Legitimación

14. Tanto la parte actora como las demandadas tienen legitimación en la causa, en términos del artículo 105, fracción I, inciso I),³⁰ de la Constitución Fede-

²⁷ **Artículo 21 de la ley reglamentaria.** "El plazo para la interposición de la demanda será: "I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; ..."

²⁸ **Artículo 198 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** "Las notificaciones personales surtirán sus efectos el día en que hubieren sido realizadas. Los plazos empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos la notificación." Se descuentan los días veinte de noviembre de dos mil diecisiete, de acuerdo con los artículos 19 de la Ley de Amparo, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Acuerdo General 18/2013 del Tribunal Pleno; como los días dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de noviembre, dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés y veinticuatro de diciembre por tratarse de sábados y domingos.

²⁹ Foja 53 del presente expediente.

³⁰ Ver nota 38.



ral, toda vez que se trata de una controversia constitucional promovida por un órgano constitucional autónomo en contra de otro. Partiendo de tal supuesto procederemos a analizar si cada una de las partes están debidamente representadas, en términos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria.³¹

15. **Legitimación activa.** La parte actora es el IFT. Conforme al artículo 20, fracción II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión³² es el comisionado presidente quien está facultado para promover controversias constitucionales previa aprobación del Pleno del IFT.

16. La demanda fue presentada por Gabriel Oswaldo Contreras Saldivar, quien se ostentó como presidente del IFT y acreditó tal personalidad con copia certificada de su nombramiento.³³ Aunque al momento de interponer la demanda el actor no exhibió el documento que acreditara que los comisionados del IFT aprobaron la presentación de la demanda, con fundamento en el artículo 598 del Código Federal de Procedimientos Civiles,³⁴ de aplicación supletoria, este Tribu-

³¹ **Artículo 11 de la ley reglamentaria.** "El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."

³² **Artículo 20 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.** "Corresponde al comisionado presidente: ...

"II. Otorgar poderes a nombre del instituto para actos de dominio, de administración, pleitos y cobranzas y para ser representado ante cualquier autoridad administrativa o judicial, ante tribunales laborales o ante particulares. Tratándose de actos de dominio sobre inmuebles destinados al instituto o para otorgar poderes para dichos efectos, se requerirá la autorización previa del Pleno. El comisionado presidente estará facultado para promover, previa aprobación del Pleno, controversias constitucionales; ..."

³³ Fechada el diez de septiembre de dos mil trece. Visible en la foja 55 del presente expediente.

³⁴ **Artículo 598 del Código Federal de Procedimientos Civiles.** "Para mejor proveer, el juzgador podrá valerse de cualquier persona, documento o cosa, a petición de parte o de oficio, siempre que tengan relación inmediata con los hechos controvertidos.

"El Juez deberá recibir todas aquellas manifestaciones o documentos, escritos u orales, de terceros ajenos al procedimiento que acudan ante él en calidad de *amicus curiae* o en cualquier otra, siempre que sean relevantes para resolver el asunto controvertido y que los terceros no se encuentren en conflicto de interés respecto de las partes.

"El Juez en su sentencia deberá, sin excepción, hacer una relación sucinta de los terceros que ejerzan el derecho de comparecer ante el tribunal conforme a lo establecido en el párrafo anterior y de los argumentos o manifestaciones por ellos vertidos.



nal Pleno procedió de oficio a realizar una búsqueda en el portal de Internet: http://apps.ift.org.mx/publicdata/Acta_22aExt_241117.pdf y advirtió como hecho notorio³⁵ que ello fue acordado y aprobado por el Pleno del IFT en la XXII Sesión Extraordinaria, celebrada el veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete, por lo que concluimos que el IFT cuenta con legitimación activa.

17. **Legitimación pasiva.** Conforme al artículo 32, fracción II, del Estatuto Orgánico del INAI³⁶ le corresponde a su director general de Asuntos Jurídicos rendir los escritos de demanda o contestación en las controversias constitucionales. En el caso, la contestación fue presentada por Pablo Francisco Muñoz Díaz, quien acreditó su calidad de director general de Asuntos Jurídicos del Instituto con copia certificada de su nombramiento,³⁷ por lo que concluimos que cuenta con legitimación pasiva.

V. Causas de improcedencia

18. En su contestación de demanda, el INAI hace valer dos causas de improcedencia. En la primera sostiene que sus decisiones son vinculatorias, definitivas e inatacables por mandato constitucional, no pueden someterse a revisión constitucional; esto es, afirma que en su contra no procede este medio de control por disposición expresa de la Constitución Federal. En estricta relación con la anterior, en su segunda causa esencialmente afirma que permitir que se interponga una controversia constitucional contra sus decisiones impli-

"El Juez podrá requerir a los órganos y organismos a que se refiere la fracción I del artículo 585 de este código o a cualquier tercero, la elaboración de estudios o presentación de los medios probatorios necesarios con cargo al fondo a que se refiere este título."

³⁵ **Artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles.** "Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

³⁶ **Artículo 32 del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.** "La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones: ...

"II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban presentarse, asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo y, en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran; ..."

³⁷ Fechada el veintinueve de octubre de dos mil catorce. Visible en las fojas 151 a 155.



caría establecer un segundo recurso o medio de defensa en contra de una decisión que adopte en materia de transparencia, a pesar de que la Constitución Federal establece como único recurso el de revisión en materia de seguridad nacional. Asimismo, que al resolver los recursos de transparencia ejerce atribuciones materialmente jurisdiccionales, por lo que en contra de sus decisiones no debería proceder la controversia constitucional, y que esa conclusión se refuerza con lo decidido por este tribunal en la controversia constitucional 58/2006.

19. Tomando en cuenta que ambas causas de improcedencia se encuentran intrínsecamente vinculadas, se procederá a darles respuesta de manera conjunta. Primero, debe precisarse que en el ya referido recurso de reclamación 126/2017-CA interpuesto por el INAI en esta controversia (ver párrafo 9), este Pleno decidió que para determinar los alcances de la prohibición para impugnar las resoluciones del INAI era necesario desentrañar su alcance y contenido. Por tal razón, que la causa de improcedencia alegada por el INAI no era notoria ni manifiesta. Consecuentemente, que tales planteamientos no fueron analizados puntualmente, sino que debían analizarse en el momento en que se dictara sentencia.

20. El IFT promovió esta controversia constitucional, porque considera que la resolución del INAI invade sus atribuciones constitucionales al modificar de facto las modalidades del único mecanismo de contacto permitido con sus agentes regulados, lo cual estima sólo le está permitido al Congreso de la Unión. Tomando en cuenta que, por un lado, el actor aduce que la resolución del INAI violenta su esfera competencial y, por otro, que el demandado afirma que su resolución no puede ser objeto de revisión, estimamos que las causas de improcedencia aludidas son **infundadas**.

21. En la controversia constitucional 117/2014, promovida porque el Congreso de la Unión estimó que el IFT desbordó sus atribuciones constitucionales con la emisión de reglas de portabilidad numérica, este Tribunal Pleno señaló que, en principio, dada la naturaleza de los órganos constitucionales autónomos **no todos sus actos son impugnables en una controversia constitucional**. Específicamente se precisó que existe una categoría de actos que gozan de una presunción de inimpugnabilidad: las resoluciones individualizadas emi-



tidas en contextos equivalentes a procedimientos seguidos en forma de juicio.³⁸ Este Pleno arribó a esa conclusión a partir de una construcción por analogía de las similitudes que guardan las decisiones de tales órganos autónomos con las resoluciones jurisdiccionales del Poder Judicial, y contra las que, se ha precisado en esta misma sede, por regla general no proceden las controversias constitucionales.³⁹

³⁸ Entonces el Tribunal Pleno destacó que: "Ahora bien, cuando estos precedentes se traen a colación a los litigios entablados con órganos autónomos, el criterio de esta Suprema Corte ha sido que no todos sus actos son impugnables en la controversia constitucional y ha detectado una categoría específica de ellos que gozan de una presunción de inimpugnabilidad en esta vía: las resoluciones individualizadas emitidas en contextos equivalente a procedimientos seguidos en forma de juicio cuando se combaten en sus méritos.

"Este criterio se ha construido analógicamente a partir de las similitudes que las resoluciones de estos órganos independientes guardan con las resoluciones jurisdiccionales del Poder Judicial, respecto de las cuales se ha mencionado no procede la controversia constitucional.

"En ambos casos se ha considerado que por la naturaleza de los órganos jurisdiccionales –y ahora los órganos constitucionales autónomos– debe considerarse que tienen encomendado la resolución de conflictos sobre la suerte de ciertos bienes materiales o derechos en los casos concretos, para determinar si ciertas personas tienen derecho o no a acceder a lo mismo –por ejemplo, a cierta información reservada, o a la respuesta a cierta petición formulada– por lo que el análisis de los méritos de esas resoluciones –como las sentencias que condenan a ciertos órganos primarios al pago de ciertas prestaciones–, por regla general, involucra el análisis de dos tipos de parámetros ajenos a la controversia constitucional, como son las normas sustantivas constitucionales y cuestiones de legalidad, de ahí que se considere que contra este tipo de resoluciones resulte improcedente la controversia constitucional.

"Como lo ha precisado esta Suprema Corte, esta regla general admite una excepción importante: sería impugnabile en la controversia constitucional una resolución jurisdiccional o administrativa de un órgano demandado cuando incluya una determinación que afecta el ámbito de competencias del ente actor", páginas 43 a 44 de la controversia constitucional referida.

³⁹ Tesis jurisprudencial P./J. 16/2008 emitida por el Tribunal Pleno, de rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO.—El objeto principal de la controversia constitucional es tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado; de ahí que por regla general no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo; sin embargo, si dichas atribuciones llegasen a rebasar los principios rectores previstos en la Constitución, las posibles transgresiones estarán sujetas a dicho medio de control constitucional. En efecto, de manera excepcional procede la controversia constitucional intentada aun cuando el acto impugnado sea una resolución jurisdiccional en estricto sentido, si la cuestión a examinar atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, en aras de preservar su ámbito de facultades, pues de lo contrario se llegaría al extremo de que, por ser resoluciones juris-



22. De esta manera, este Tribunal en Pleno sostuvo que por la naturaleza de los órganos jurisdiccionales y los órganos constitucionales autónomos, quienes tienen encomendada la resolución de conflictos sobre la suerte de ciertos bienes o derechos, por regla general analizan problemas y utilizan parámetros ajenos a los que son propios de una controversia constitucional –cuestiones competenciales y normas sustantivas constitucionales–; de ahí que se considere que resulte improcedente su impugnación en tales medios de control. No obstante, este tribunal también señaló que dicha regla general admite una excepción importante: **serán impugnables en controversias constitucionales las resoluciones jurisdiccionales o administrativas que incluyan una determinación que pueda afectar el ámbito competencial del actor.**⁴⁰ Se estimó que esta excepción a la referida regla general era necesaria para preservar los ámbitos de facultades tutelados por la Constitución Federal. Es decir, de lo contrario, se llegaría al extremo de sostener que nunca podrían analizarse y tutelarse ciertos cuestionamientos en los que se alegue que algún órgano jurisdiccional u órgano autónomo se arrogó facultades protegidas por la Constitución y que no le competen. Esta conclusión quedó claramente plasmada en el criterio jurisprudencial:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO. El objeto principal de la controversia constitucional es tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado; de ahí que por regla general no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo; sin embargo, si dichas atribuciones llegasen a rebasar los principios rectores previstos en la

dicionales, no podrían analizarse en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arrogue facultades que no le competen, llegando al absurdo de que los poderes constituidos carecieran de medios de defensa para impugnar los actos que consideraran violatorios del ámbito competencial que les confiere la Norma Fundamental.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de dos mil ocho, página 1815, «con número de registro digital: 170355».

⁴⁰ Ídem.



Constitución, las posibles transgresiones estarán sujetas a dicho medio de control constitucional. En efecto, de manera excepcional procede la controversia constitucional intentada aun cuando el acto impugnado sea una resolución jurisdiccional en estricto sentido, si la cuestión a examinar atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, en aras de preservar su ámbito de facultades, pues de lo contrario se llegaría al extremo de que, por ser resoluciones jurisdiccionales, no podrían analizarse en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arrogue facultades que no le competen, llegando al absurdo de que los poderes constituidos carecieran de medios de defensa para impugnar los actos que consideraran violatorios del ámbito competencial que les confiere la Norma Fundamental.⁴¹

23. En consecuencia, en el precedente antes citado, este Tribunal Pleno resolvió que sí procedía la controversia constitucional promovida por el Congreso de la Unión en contra del IFT, pues el conflicto jurídico a resolver no era una cuestión de mera legalidad o de vulneración de normas sustantivas, **sino que encerraba una pregunta legítima sobre el ámbito competencial del IFT y el principio de división de poderes**. Con ello se fijó un precedente vinculante en el sentido de que procederá excepcionalmente una controversia constitucional en contra de una determinación emitida por un órgano constitucional autónomo cuando el actor alegue alguna invasión a las atribuciones que la Constitución Federal le otorga.

24. En este mismo sentido, en el caso concreto, se estima que lo que ahora nos corresponde definir también encierra una **pregunta legítima** sobre el ámbito competencial de dos órganos que tienen tanto su origen como su propia esfera competencial, prevista desde nuestro Texto Constitucional. En efecto, lo que ahora viene el IFT a dilucidar es si el hecho de que el INAI lo obligue a realizar una prueba de daño interfiere con el ejercicio de sus atribuciones de órgano regulador y garante de la competencia en materia de telecomunicaciones de nuestro país. Competencias que se encuentran previstas y protegidas por nuestro texto constitucional y cuya posible vulneración debe reservarse para el fondo del asunto.

⁴¹ Tesis jurisprudencial P./J. 16/2008, emitida por el Pleno, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, febrero de dos mil ocho, página 1815, «con número de registro digital: 170355».



25. Por otro lado, y en estricta relación con lo anterior, también es **infundado** que la controversia deba sobreseerse en virtud de que el artículo 6o. constitucional dispone que las resoluciones del INAI son *vinculatorias, definitivas e inatacables* para sus sujetos obligados y que en su contra nuestro Texto Constitucional "únicamente" establezca expresamente un recurso de revisión cuando el consejero jurídico del Ejecutivo Federal estime que puedan poner en peligro la seguridad nacional.⁴²

26. Aunque es cierto que esa parte de nuestro Texto Constitucional no señala expresamente que las decisiones del INAI pueden ser objeto de escrutinio constitucional específicamente en esta instancia, lo cierto es que la lectura que realiza el órgano garante de nuestro sistema constitucional es parcial y equivocada. En primer lugar, porque el precepto que en la Constitución regula los posibles conflictos que pueden ser susceptibles de escrutinio en este medio de control incluye, expresamente, a los actos o disposiciones del INAI:

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"I) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución. ..."

27. En segundo lugar, el que las decisiones del INAI sean "*vinculantes, definitivas e inatacables*" y que esa porción constitucional se refiera expresa y "exclu-

⁴² **Artículo 6o., apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo, constitucional:** "Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia. ..."



sivamente" al recurso de revisión que puede interponer el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, tiene que ver con que se prevé un recurso cuyo objetivo a tutelar es distinto del de las controversias constitucionales. Dicho texto pretendió establecer una vía para dirimir en sede jurisdiccional **los problemas interpretativos que se generen en relación con las solicitudes de transparencia en el acceso a la información pública gubernamental y la seguridad nacional**. Esto es, lo que se buscó es que sea esta Suprema Corte de Justicia de la Nación quien resuelva excepcionalmente y en definitiva los diferendos que se ocasionen por la aplicación e interpretación de esos conceptos y valores previstos en el Texto Constitucional. Sin embargo, el que exista tal recurso para dirimir ese conflicto constitucional no puede soslayar que en otras materias la propia Constitución prevé procedimientos diversos para dirimir *otros* problemas de interpretación constitucional, tales como los competenciales, y que igualmente buscan salvaguardar valores y principios constitucionales, tales como la división de poderes y el federalismo. Mismos que son objeto de protección, precisamente, en las controversias constitucionales.

28. Así, la interpretación armónica de los artículos 6o., apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo y 105, fracción I, inciso I), constitucionales, sugiere que en efecto, las decisiones del órgano garante son vinculantes, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, con dos excepciones. La primera se presenta cuando el objeto de la controversia se dirija a dirimir un problema que en materia de transparencia pudiese interferir con la seguridad nacional, y en cuyo caso el único que podrá controvertirlas es el consejero jurídico del Ejecutivo Federal. La segunda excepción se presenta cuando el Poder Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión u otro órgano constitucional autónomo, estimen que las decisiones que en materia de transparencia resuelve el INAI, y que a juicio de los promoventes generan un conflicto con sus respectivos ámbitos competenciales. En estos últimos casos, debe quedar claro que la controversia constitucional procede para proteger el ámbito de atribuciones tutelados por la Constitución y no para resolver directamente un problema de interpretación o aplicación de leyes en materia de transparencia.

29. Esta interpretación es congruente con que este propio tribunal, al resolver el recurso de reclamación 1/2010-CA, determinó que la controversia constitucional no es la vía idónea para impugnar las resoluciones dictadas por los



órganos estatales especializados en materia de información pública, salvo que exista un problema de invasión de esferas competenciales.⁴³ Si bien dicho pronunciamiento se realizó en relación con los Institutos de Transparencia y Acceso a la Información Pública de las entidades federativas, consideramos que la misma lógica se aplica respecto del INAI.

30. Por las razones anteriores es que resultan **infundadas** las causas de improcedencia esgrimidas por el INAI, y al no advertirse otras de oficio por este Tribunal Constitucional, corresponde estudiar el fondo de la controversia.

VI. Estudio de fondo

31. El IFT estima que la resolución del recurso de revisión RRA 4977/17 del INAI es violatoria del artículo 28 constitucional y vulnera su función como órgano constitucional autónomo. Considera que el INAI, al obligarlo a realizar una prueba de daño previo a clasificar la información solicitada como reservada, modificó de facto las modalidades del único mecanismo de contacto permitido al IFT

⁴³ Del recurso de revisión 1/2010-CA derivó la tesis jurisprudencial P./J. 5/2012 (10a.), emitida por el Pleno, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA IMPUGNAR RESOLUCIONES DICTADAS POR LOS ÓRGANOS ESTATALES ESPECIALIZADOS EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, SALVO QUE EXISTA UN PROBLEMA DE INVASIÓN DE ESFERAS COMPETENCIALES. Del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva que el objeto de tutela de la controversia constitucional es salvaguardar la esfera competencial de las entidades u órganos de gobierno; al efecto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia P./J. 16/2008, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO. SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO.'. Por tanto, si los Institutos de Transparencia y Acceso a la Información Pública de las entidades federativas son los encargados de decidir, en última instancia, al conocer de los recursos de revisión, sobre la información pública que debe entregarse a los particulares, entonces, la impugnación de dichas resoluciones, dirigida a combatir aspectos de mera legalidad, resulta improcedente en controversia constitucional, toda vez que no es la vía idónea para impugnar las resoluciones dictadas por los órganos estatales especializados en dicha materia. Considerar lo contrario implicaría convertirla en un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma litis debatida en el procedimiento administrativo natural, lo que no corresponde a su objeto de tutela al no implicar un problema de invasión y/o afectación de esferas competenciales.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IX, Tomo 1, junio de dos mil doce, página 20, «con número de registro digital: 2000968».



con los agentes regulados, lo que constitucionalmente sólo le está permitido al Congreso de la Unión. Al efecto, señala que la decisión del INAI le ordena analizar en cada caso el contenido de las entrevistas que celebre con quien represente los intereses de sus agentes regulados, y ello interfiere con sus funciones constitucionales, puesto que lo obliga a modificar la forma de realizar el único punto de contacto que la Constitución Federal establece para el desarrollo de su función regulatoria.

32. El accionante interpreta que, en términos de lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la información que se genere derivado de las referidas entrevistas **ya se encuentra clasificada como reservada por ministerio de ley**, y ello lo exime de realizar una prueba de daño en cada caso concreto, pues dicha información ya fue reservada a priori por el legislador. Por lo anterior, el IFT concluye que no debe realizar una prueba de daño y que al obligársele, el INAI afectó la autonomía que la Constitución Federal le confirió.

33. Aun cuando en principio podría considerarse que el problema que se nos plantea se limita a una simple cuestión de interpretación del artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en relación con el marco general en materia de transparencia, lo cierto es que tal problema es una cuestión previa y de necesaria resolución para posteriormente estar en aptitud de definir y precisar si existe o no una afectación competencial. Esto es así, porque en última instancia lo que el promovente viene a dirimir es si la orden o instrucción del INAI interfiere (debida o indebidamente) con la forma en que ejerce sus atribuciones de órgano regulador que la Constitución Federal le confiere.

34. Por lo anterior, las cuestiones que como Tribunal Pleno debemos analizar son dos. Primero, ¿una causal de reserva prevista en una ley distinta a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública exime al sujeto obligado de realizar una prueba de daño en el caso concreto previo a clasificar cierta información como reservada? Una vez definida tal cuestión estaremos en posibilidad de resolver, en segundo lugar, si ¿la orden del INAI al IFT de realizar una prueba de daño en cada caso concreto interfiere con la forma en que debe ejercer el mecanismo de contacto con sus agentes regulados o debilita sus atribuciones de órgano regulador en la materia?



A. ¿Una causal de reserva prevista en una ley distinta a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública exige al sujeto obligado de realizar una prueba de daño en el caso concreto previo a clasificar cierta información como reservada?

35. En términos del artículo 6o. constitucional, toda la información que esté en posesión de la autoridad es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los términos fijados por las leyes en materia de transparencia y acceso a la información. Asimismo, establece que deberá prevalecer el principio de máxima publicidad y que los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.⁴⁴

36. Es decir, respecto al derecho de acceso a la información, **constitucionalmente se prevé como regla general que toda la información que se encuentre en poder de la autoridad es pública**. No obstante, se reconocen a nivel constitucional supuestos que operan como **excepciones** a esa regla general, pues la información puede reservarse o considerarse confidencial a efecto de proteger el interés público y la seguridad nacional. Para ello, la Constitución Federal remite a la legislación de la materia para el desarrollo de los términos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho a la información.⁴⁵

⁴⁴ **Artículo 6o. de la Constitución Federal.** "...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: "I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información. ..."

⁴⁵ Sobre este punto véase lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 73/2017, el treinta de abril de dos mil diecinueve, página 16.



37. El artículo 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública prevé supuestos en los que reconoce que cierta información *podrá clasificarse* como información reservada. Concretamente, su fracción XIII establece como causal de reserva que una disposición normativa prevista en una legislación distinta a la de transparencia le otorgue tal carácter. Sin embargo, tal clasificación está sujeta a que sea acorde con las bases, principios y disposiciones establecidas en la legislación de la materia, así como las previstas en los tratados internacionales, y no las contravenga.⁴⁶ Sobre este aspecto, en el proceso legislativo que derivó en la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se destacó que si bien era posible que en leyes especiales se prevean causales de reserva sobre la publicidad de la información, los sujetos obligados siempre **deberán acatar los principios, procedimientos y recursos previstos en la legislación de transparencia, así como los criterios que de ahí deriven, con independencia de la legislación en la que se encuentren previstas.**⁴⁷

⁴⁶ **Artículo 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** "Conforme a lo dispuesto por el artículo 113 de la ley general, como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: ...

"XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la ley general y esta ley y no las contravengan; así como las previstas en tratados internacionales."

Artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. "Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: ...

"XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales."

⁴⁷ En el dictamen emitido por la Cámara de Senadores (Origen), que derivó en la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el cuatro de mayo de dos mil quince en el Diario Oficial de la Federación, se destacó que: "Debido a que se trata de un asunto trascendental, estas Comisiones Dictaminadoras analizaron y estudiaron acerca de la prevalencia legislativa que esta ley general tiene, o no, sobre las demás leyes federales; sin embargo, como se ha explicado anteriormente, si bien, las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, la regulación puntal de cada materia específica corresponde a las leyes especiales; y es precisamente en estos ordenamientos legales, en donde se deben prever particularidades sobre la publicidad de la información.

"Asimismo, para estas Comisiones Dictaminadoras, es importante destacar que, aun determinando causales de reserva en las leyes especiales diversas a esta ley general o a la ley federal, todos los sujetos obligados habrán de dar cumplimiento con todos los principios y procedimientos establecidos por esta ley general, así como con los recursos y criterios de la misma.", página 214.



38. Es decir, que se prevea una causal en una legislación distinta a la de transparencia no la hace ajena a las reglas que deben seguirse conforme a dicha materia. Por tanto, **sin importar la legislación en la que se establezca, para efecto de que en un caso concreto cierta información pueda clasificarse como reservada, siempre deberá darse cumplimiento a lo que la legislación en materia de transparencia mandata.** Precisamente por ello el artículo 110, fracción XIII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública prevé que los supuestos de reserva contenidos en leyes distintas deberán siempre ser acordes a las bases, principios y procedimientos ahí establecidos.

39. Ahora bien, toda vez que la Constitución Federal establece que la reserva de información debe ser la excepción –esto es, sólo en casos en que se afecte el interés público o la seguridad nacional–, los principios, bases y procedimientos establecidos por la legislación en materia de transparencia precisamente obedecen a dicha excepcionalidad. En consecuencia, en caso de que una legislación disponga que cierta información podrá reservarse y se presente una solicitud en vía de transparencia relacionada con dicha causal, la legislación prevé un mecanismo que deberá llevarse a cabo por los sujetos obligados para determinar si dicha información debe o no ser entregada: la prueba de daño.

40. Dicha prueba representa un elemento jurídico ineludible en la implementación de cualquier restricción legal al derecho de acceso a la información por razones de interés público. En concreto, los artículos 103, 108 y 114⁴⁸ de la

⁴⁸ **Artículo 103 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** "En los casos en que se niegue el acceso a la información, por actualizarse alguno de los supuestos de clasificación, el Comité de Transparencia deberá confirmar, modificar o revocar la decisión.

"Para motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, se deberán señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Además, el sujeto obligado deberá, en todo momento, aplicar una prueba de daño.

"Tratándose de aquella información que actualice los supuestos de clasificación, deberá señalarse el plazo al que estará sujeto la reserva."

Artículo 108 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. "Los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen documentos o información como reservada. La clasificación podrá establecerse de manera parcial o total de



Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública –replicados a la letra por los artículos 102, 105 y 111 de la ley federal– disponen que en todos los casos en que un sujeto obligado estime aplicable una causa de reserva de información prevista en la ley, sin excepciones, se deberá realizar una prueba de daño que confirme de manera fundada y motivada que tal supuesto legal efectivamente se actualiza en el caso concreto.⁴⁹ Es decir, la ley es categórica al señalar que siempre se debe realizar esta prueba.

41. El artículo 104⁵⁰ de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece el procedimiento que deben seguir los sujetos obligados al llevar a cabo tal prueba de daño. Se deberá justificar que: 1) la divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; 2) ese riesgo supera el interés público general de difundir la información; y, 3) la limitación es proporcional y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.⁵¹ Asimismo, se establece que al realizarla los sujetos obligados deberán aplicar, de manera restrictiva y limitada las excepciones al derecho de acceso a la información –entre ellas, la prevista en el artículo 110, fracción XIII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información

acuerdo al contenido de la información del documento y deberá estar acorde con la actualización de los supuestos definidos en el presente título como información clasificada.

"En ningún caso se podrán clasificar documentos antes de que se genere la información.

"La clasificación de información reservada se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño."

Artículo 114 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. "Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente título."

⁴⁹ Ver amparo en revisión 564/2018, resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte, páginas 22 a 24.

⁵⁰ **Artículo 104 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** "En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que:

"I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional;

"II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y

"III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio."

⁵¹ Ídem.



Pública–, y deberán acreditar su procedencia, correspondiendo a dichos sujetos la carga de la prueba para justificar toda negativa de acceso a la información.⁵²

42. Una vez realizada la prueba de daño, y de considerar que de entregar la información al solicitante podría afectarse el interés público o la seguridad nacional, procederá entonces la clasificación de la información. Los documentos parcial o totalmente clasificados deberán llevar una leyenda en la que indiquen tal carácter, la fecha de la clasificación, el fundamento legal y, en su caso, el periodo de reserva.⁵³

43. De lo hasta aquí referido se advierte que contrariamente a lo aducido por el IFT, que el artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establezca que las entrevistas serán grabadas y almacenadas en medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, "*manteniéndose como información reservada*", no lo exceptúa de realizar una prueba de daño en el caso concreto.

44. Si bien los artículos 113 de la Ley General y 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública prevén que podrá reservarse información que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, también establece como condición que éstas sean acordes con las bases, principios y

⁵² **Artículo 105 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** "Los sujetos obligados deberán aplicar, de manera restrictiva y limitada, las excepciones al derecho de acceso a la información prevista en el presente título y deberán acreditar su procedencia.

"La carga de la prueba para justificar toda negativa de acceso a la información, por actualizarse cualquiera de los supuestos de reserva previstos, corresponderá a los sujetos obligados."

⁵³ **Artículo 106 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** "La clasificación de la información se llevará a cabo en el momento en que:

"I. Se reciba una solicitud de acceso a la información;

"II. Se determine mediante resolución de autoridad competente, o

"III. Se generen versiones públicas para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia previstas en esta ley."

Artículo 107 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. "Los documentos clasificados parcial o totalmente deberán llevar una leyenda que indique tal carácter, la fecha de la clasificación, el fundamento legal y, en su caso, el periodo de reserva."



disposiciones establecidos en dicha ley y no la contravengan, así como las previstas en los tratados internacionales. En consecuencia, la reserva prevista en el artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión únicamente podrá aplicarse en un caso concreto hasta en tanto se haya realizado una prueba de daño en donde, de manera fundada y motivada, el sujeto obligado haya ponderado los efectos que tendría la divulgación de la información que se le solicita frente a la actualización de un posible daño al interés público o a la seguridad nacional.⁵⁴

45. La legislación en materia de transparencia es clara en el sentido de que los sujetos obligados no pueden considerar actualizada una causa legal de clasificación de información con el carácter de reservada, ni tampoco fijar la temporalidad de esa clasificación, si ello no está sustentado en una prueba de daño realizada *previamente* y conforme al procedimiento que establece la propia ley.⁵⁵ Suponer que porque una reserva se encuentra prevista en una legislación distinta a la de transparencia ello implica que, a priori, toda esa información se encuentre clasificada *en automático y sin previa fundamentación y motivación a través de una prueba de daño*, contravendría, en primer lugar, el que la

⁵⁴ **Artículo 111 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** "Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se refiere el artículo 104 de la ley general."

Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad 73/2017 se destacó que: "... Si bien podría suponerse que una reserva a la información, por sí misma resulta contraria al principio de máxima publicidad, ello no es así, ya que lo que se genera a través de la reserva de la información, es su puesta en un estado de resguardo temporal, en atención a ciertos supuestos que lo justifican.

"Debemos recordar que los sujetos obligados deben realizar la evaluación en los casos concretos para establecer la procedencia de una reserva, debiendo fundar y motivar, en los casos concretos, las causas y temporalidades de las reservas.

"La LGTAIP, en sus artículos 100, 103, 104 y 108, exige que todos los sujetos obligados para poder configurar información como reservada, además de la realización de un examen casuístico y de justificación fundado y motivado, se desarrolle la aplicación de una prueba de daño; entendido esto como el estándar que implica ponderar la divulgación de la información frente a la actualización de un posible daño al interés o principio que se busca proteger.

"La calificación de la reserva debe hacerse atendiendo al daño que puede efectuar, sin olvidar que ésta debe estar debidamente fundamentada y motivada y que en ella debe establecerse el nexo probable, presente o específico entre la revelación de la información y el menoscabo de un derecho o el riesgo que representa. ... página 18."

⁵⁵ Amparo en revisión 564/2018, página 18.



Constitución Federal señala que la regla general es que toda información en posesión de cualquier autoridad es pública y que en relación con el derecho de acceso a la información deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Además, en segundo lugar, que atendiendo a tales postulados el sistema previsto por la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública ordena un análisis casuístico y argumentativo para clasificar toda información.⁵⁶

46. Por tal motivo, de interpretar armónicamente el contenido del artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión con la legislación en materia de transparencia, no queda duda de que la información que se genere derivado de cada una de las entrevistas celebradas por los comisionados del IFT y sus agentes regulados podrá, en ciertos casos, clasificarse como reservada, siempre y cuando, de realizar una prueba de daño se advierta que la divulgación de la información efectivamente pudiera representar un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio al interés público o a la seguridad nacional.

47. Con la debida realización de la prueba de daño en el caso concreto, el IFT podrá ponderar los efectos que tendría el revelar la información solicitada. Sólo en caso de considerar que entregar la información generada en una entrevista puede afectar el interés general o a la seguridad nacional, será entonces que podrá proceder a la clasificación de la información reservada en los términos previstos por la legislación en la materia, en la que, entre otras cosas, deberá realizar una versión pública de la información solicitada.

B. ¿La resolución del INAI que ordena al IFT a realizar una prueba de daño en el caso concreto invade sus atribuciones constitucionales respecto a cómo ejercer el mecanismo de contacto con sus agentes regulados?

⁵⁶ **Artículo 108 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** "Los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen documentos o información como reservada. La clasificación podrá establecerse de manera parcial o total de acuerdo al contenido de la información del documento y deberá estar acorde con la actualización de los supuestos definidos en el presente título como información clasificada.

"En ningún caso se podrán clasificar documentos antes de que se genere la información. "La clasificación de información reservada se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño."



48. Que el INAI haya determinado al resolver el recurso de revisión RRA 4977/17 que el IFT necesariamente debe llevar a cabo una prueba de daño en el caso concreto, previo a clasificar la información solicitada como reservada, no vulnera las facultades constitucionales del IFT ni constituye una modificación a la forma en que se llevan a cabo las entrevistas con los agentes regulados.

49. El décimo quinto párrafo del artículo 28 constitucional reconoce al IFT como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, y que tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión en el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como el acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales.⁵⁷

50. La Constitución Federal también establece que le corresponderá al IFT, entre otras: 1) ser la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones; 2) regular de forma asimétrica a los participantes del mercado con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y libre concurrencia; y, 3) imponer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, así como ordenar la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. constitucionales.⁵⁸

⁵⁷ **Artículo 28, párrafo décimo quinto, de la Constitución Federal.** "El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución. ..."

⁵⁸ **Artículo 28, párrafos décimo sexto y décimo séptimo, de la Constitución Federal.** "... El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma



51. En el proceso de reforma constitucional que derivó con la creación del IFT en cuanto órgano constitucional autónomo, el Poder Reformador destacó que uno de los riesgos que existen en las instituciones especializadas que tienen a su cargo la regulación de sectores específicos es la llamada "*captura del regulador*". Por ello, se razonó que era **pertinente, como regla general, evitar el contacto del IFT con las personas que representen los intereses de los agentes regulados**. No obstante, **se consideró que no debía restringirse de manera absoluta, pues habrá casos en los que dicho contacto no será no sólo necesario, sino pertinente**.⁵⁹ Como consecuencia, el Texto Constitucional previó que la ley que emitiera el Congreso de la Unión en materia de telecomu-

exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

"Corresponde al instituto, el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. El instituto notificará al secretario del ramo previo a su determinación, quien podrá emitir una opinión técnica. Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias y las indígenas, las que se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a los principios establecidos en los artículos 2o., 3o., 6o. y 7o. de esta Constitución. El instituto fijará el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de las concesiones, así como por la autorización de servicios vinculados a éstas, previa opinión de la autoridad hacendaria. Las opiniones a que se refiere este párrafo no serán vinculantes y deberán emitirse en un plazo no mayor de treinta días; transcurrido dicho plazo sin que se emitan las opiniones, el instituto continuará los trámites correspondientes. ..."

⁵⁹ En el dictamen emitido por la Cámara de Senadores (Revisora) que derivó en la reforma constitucional publicada el once de junio de dos mil trece, se destacó que: "Uno de los riesgos que existen en las instituciones especializadas que tienen a su cargo la regulación de sectores específicos es la llamada "captura del regulador". Con el objeto de minimizar estos riesgos, la Minuta establece en el párrafo vigésimo del artículo 28, que la ley sancionará los casos en que los comisionados establezcan contacto para tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes económicos regulados, salvo en audiencia pública, con la presencia de otros comisionados y como parte de los procedimientos respectivos. No obstante, se estima necesario que esta regla deberá ser reformulada para establecer que será en la ley donde se regulen las modalidades conforme a las cuales los comisionados podrán establecer contacto para tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes económicos regulados.", página 207.



nicaciones y radiodifusión debía regular los términos y las condiciones en que el IFT podría entablar contacto con los agentes regulados para tratar asuntos de su competencia.⁶⁰

52. Para terminar de poner en contexto el régimen competencial del IFT en lo que ahora interesa, conviene hacer una última precisión. El IFT ejerce sus funciones de órgano de competencia económica en las materias de radiodifusión y telecomunicaciones conforme a lo que la Constitución Federal y las leyes aplicables prevén a favor de la Comisión Federal de Competencia Económica.⁶¹ Dado que dicha legislación fue expedida previo a la emitida en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión y dado que en el artículo 25 de la Ley Federal de Competencia Económica⁶² ya se había desarrollado la regla de contacto

Asimismo, que: "No obstante que estas Comisiones Dictaminadoras **estiman prudente mantener como sistema de control para ambos órganos autónomos reguladores, el que éstos eviten contacto con las personas que representen los intereses de los agentes económicos regulados, se estima pertinente que dicha restricción no se absoluta, considerando que habrá casos en que dicho contacto serpa (sic) no sólo necesario, sino pertinente.** En tal virtud, deberá establecerse en la ley, las modalidades conforme a las cuales los comisionados podrán establecer contacto y comunicación para tratar con los sujetos regulados, los asuntos de su competencia.", página 342.

⁶⁰ **Artículo 28, párrafo vigésimo cuarto, de la Constitución Federal.** "Los comisionados se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los cargos docentes; estarán impedidos para conocer asuntos en que tengan interés directo o indirecto, en los términos que la ley determine, y serán sujetos del régimen de responsabilidades del título cuarto de esta Constitución y de juicio político. La ley regulará las modalidades conforme a las cuales los comisionados podrán establecer contacto para tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes económicos regulados. ..."

⁶¹ Ver el artículo 28, párrafos décimo sexto y décimo séptimo, de la Constitución Federal citados en la nota 58.

⁶² **Artículo 25 de la Ley Federal de Competencia Económica.** "Fuera de las audiencias previstas en los procedimientos establecidos en esta ley, los comisionados podrán tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes económicos, únicamente mediante entrevista.

"Para tal efecto, deberá convocarse a todos los comisionados, pero la entrevista podrá celebrarse con la presencia de uno solo de ellos.

"De cada entrevista se llevará un registro que al menos deberá contener el lugar, la fecha, la hora de inicio y la hora de conclusión de la entrevista; los nombres completos de todas las personas que estuvieron presentes en la misma y los temas tratados.

"Esta información deberá publicarse en el sitio de Internet de la comisión.



ordenada por la Constitución Federal, al emitir la Ley Federal de Radiodifusión y Telecomunicaciones el legislador estimó conveniente homologar o regular el régimen ya vigente para evitar uno doble que no sólo estuviera injustificado, sino que, además, le implicara una carga administrativa adicional al IFT.⁶³ Sin embargo, lo que conviene destacar ahora no es la identidad en lo previsto por los artículos 25 de la Ley Federal de Competencia Económica y 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, sino ciertas razones que el legislador precisó al emitir el primero pero que no quedaron plasmadas en el proceso legislativo del segundo.

53. Siguiendo lo previsto por la Constitución Federal, la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal que dio lugar a la Ley Federal de Competencia Económica señala que el mecanismo o regla de contacto tiene como propósito y fin último evitar la captura del regulador, entendida como:

"Las entrevistas serán grabadas y almacenadas en medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, manteniéndose como información reservada, salvo para las otras partes en el procedimiento en forma de juicio, los demás comisionados, el titular del Órgano Interno de Control y el Senado de la República en caso de que esté sustanciando un procedimiento de remoción de un comisionado. La grabación de cada entrevista deberá estar a disposición de los demás comisionados.

"Los comisionados no podrán ser recusados por las manifestaciones que realicen durante las entrevistas, salvo que de éstas se advierta que se vulnera el principio de imparcialidad. En su caso, la recusación deberá ser calificada por el Pleno.

"Lo dispuesto en este artículo será sin perjuicio de la participación de los comisionados en foros y eventos públicos.

"El Pleno emitirá las demás reglas de contacto aplicables a la autoridad investigadora en el estatuto orgánico."

⁶³ En el dictamen emitido por la Cámara de Diputados (Origen) que derivó en la expedición de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada el catorce de julio de dos mil catorce, se destacó que: "En relación con las reglas de contacto, propuestas en la iniciativa del Ejecutivo Federal, en la minuta se consideró conveniente atender una preocupación del instituto, consistente en que 'Respecto a la regla de contacto de los servidores públicos del instituto con los agentes económicos regulados, se está sujeto a lo que prevea la Ley Federal de Competencia Económica, por lo que se sugiere evitar mantener un doble régimen de regla de contacto que podría no estar justificado y que implicaría una carga administrativa adicional.', es así que estas dictaminadoras están de acuerdo con la minuta en el sentido de que a efecto de evitar que existan dos regímenes dentro del mismo instituto, se debe modificar la iniciativa del Ejecutivo Federal homologando las reglas de contacto con las previstas en la Ley Federal de Competencia Económica, que recientemente entró en vigor, con lo cual no sólo se soluciona la problemática de un doble régimen de



"la influencia de las empresas dominantes de un sector sobre la agencia gubernamental que las debe regular. **Esta captura puede devenir en efectos nocivos como el tráfico de influencias, el uso de información privilegiada e incluso la gestión de los intereses del agente económico por parte de los servidores públicos del órgano regulador del Estado.**"⁶⁴

54. Así, y con el objeto de *minimizar* esos riesgos, la iniciativa preveía limitar el contacto a una *audiencia* con características esencialmente iguales a las que ahora se prevén en los artículos 25 de la Ley Federal de Competencia Económica y 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.⁶⁵ Las diferencias entre el texto original y el derivado del proceso legislativo se refieren, por un lado, a cambiar el término "*audiencia*" por el de "entrevistas" e introducir el enunciado "*Fuera de las audiencias previstas en los procedimientos establecidos en esta ley*" en el primer párrafo, con el fin de evitar confusiones y precisar que **no se pretendía regular las audiencias formales que se desa-**

reglas de contacto, sino que también se atiende a la flexibilidad que el instituto sugirió se prevea en la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión que se emita en cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución.", página 87.

⁶⁴ Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal que derivó en la expedición de la Ley Federal de Competencia Económica, publicada el veintitrés de mayo de dos mil catorce, páginas 4 y 5.

⁶⁵ El artículo propuesto por el Ejecutivo Federal era el siguiente:

"Artículo 25. Los Comisionados podrán tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes económicos únicamente mediante audiencia.

"Para tal efecto, deberá convocarse a todos los comisionados, pero la audiencia podrá celebrarse con la presencia de uno solo de ellos.

"De cada audiencia se llevará un registro que al menos, deberá contener el lugar, la fecha, la hora de inicio y la hora de conclusión de la audiencia; los nombres completos de todas las personas que estuvieron presentes en la misma y los temas tratados.

"Esta información deberá publicarse en el portal de Internet de la comisión.

"Las audiencias serán grabadas y almacenadas en medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, manteniéndose como información reservada, salvo para las otras partes en el procedimiento en forma de juicio, los demás comisionados, el contralor interno y el Senado de la República en caso de que esté sustanciando un procedimiento de remoción de un comisionado. La grabación de cada audiencia deberá estar a disposición de los demás comisionados.

"Lo dispuesto en este artículo será sin perjuicio de la participación de los comisionados en foros y eventos públicos.

"El Pleno emitirá las demás reglas de contacto aplicables a la autoridad investigadora en el estatuto orgánico."



rollan en el marco de los procedimientos previsto por la ley.⁶⁶ Por otro lado, se incorporó la regla hoy vigente de que los comisionados no podrán ser recusados por lo manifestado en dichas entrevistas, salvo que tal situación sea calificada por el Pleno.

55. Precisado el contexto del que surgió, a efecto de determinar el ámbito competencial del IFT que pudiese haber sido violentado por la decisión del INAI, conviene tener presente el contenido del artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión:

"Artículo 30. Fuera de las audiencias previstas en los procedimientos establecidos en esta ley, los comisionados podrán tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes regulados por el instituto, únicamente mediante entrevista.

"Para tal efecto, deberá convocarse a todos los comisionados, pero la entrevista podrá celebrarse con la presencia de uno solo de ellos.

"De cada entrevista se llevará un registro que al menos deberá contener el lugar, la fecha, la hora de inicio y la hora de conclusión de la entrevista; los nombres completos de todas las personas que estuvieron presentes en la misma y los temas tratados.

"Esta información deberá publicarse en el portal de Internet del instituto.

"Las entrevistas serán grabadas y almacenadas en medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, manteniéndose como información reser-

⁶⁶ Sobre este punto, el dictamen emitido por la Cámara de Diputados (Origen) razonó el cambio en los siguientes términos: "con el objeto de evitar confusiones en torno a las reglas que deberán seguir los comisionados para tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes Económicos, se modifica el contenido del artículo 25 de la iniciativa, sustituyendo el concepto de audiencia por entrevista, en la lógica de que la ley prevé audiencias formales dentro de los procedimientos que la misma regula y que es evidente que el artículo 25 no pretende regular dichas audiencias, sino precisamente, las entrevistas que sostengan los comisionados con los agentes económicos." (página 9).



vada, salvo para las otras partes en los procedimientos seguidos en forma de juicio, los demás comisionados, el titular del Órgano Interno de Control y el Senado de la República en caso de que esté sustanciando un procedimiento de remoción de un comisionado. La grabación de cada entrevista deberá estar a disposición de los demás comisionados. Las entrevistas deberán realizarse en las instalaciones del instituto.

"Los comisionados no podrán ser recusados por las manifestaciones que realicen durante las entrevistas, salvo que de éstas se advierta que se vulnera el principio de imparcialidad. En su caso, la recusación deberá ser calificada por el Pleno.

"Lo dispuesto en este artículo será sin perjuicio de la participación de los comisionados en foros y eventos públicos.

"El Pleno establecerá en el estatuto orgánico las reglas de contacto aplicables a la autoridad investigadora y demás servidores públicos del instituto."

56. De su contenido queda claro que dicho precepto no es relevante para efecto de las demás audiencias que el IFT realice en el marco de los procedimientos previstos en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, puesto que expresamente se les excluyen. Así, del precepto citado únicamente se advierten las siguientes atribuciones y obligaciones (genéricas) a su cargo:

- **Tratar asuntos de su competencia** con personas que representen los intereses de los agentes regulados por dicho instituto, únicamente mediante entrevista, a la que se **deberá convocar** a todos los comisionados, con independencia de que baste la presencia de uno para celebrarla.

- **Llevar un registro de cada entrevista.** Este contendrá, cuando menos: **a)** el lugar, que no podrá ser otro que las propias instalaciones del instituto; **b)** la fecha y las horas de inicio y conclusión; **c)** los nombres completos de todas las personas que estuvieron presentes; y, **d)** los temas tratados. Adicionalmente, **deberá publicar tal información** en su portal de Internet.



- **Grabar y almacenar las entrevistas en medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología.** Esta información deberá: **a)** mantenerla como reservada, salvo para las otras partes en los procedimientos seguidos en forma de juicio, los comisionados del IFT, su contralor interno y el Senado de la República en caso de que esté sustanciando un procedimiento de remoción de un comisionado, y **b)** estar a disposición de los comisionados.

- **No recusar a los comisionados por las manifestaciones que realicen durante las entrevistas,** salvo que se advierta que se vulnera el principio de imparcialidad y ello se califique por el Pleno.

- **Establecer reglas de contacto** para la autoridad investigadora y demás servidores públicos del instituto.

57. Lo hasta aquí dicho basta para evidenciar que no tiene razón el IFT y **que la decisión del INAI que lo obliga a realizar una prueba de daño para determinar la reserva de la información no interfiere con sus atribuciones constitucionales y legales.** Como se recordará, el IFT específicamente señala que la decisión impugnada vulnera sus atribuciones al modificar de facto el modo en que debe llevar a cabo el único punto de contacto con los agentes económicos, siendo que dicho mecanismo es una "*parte intrínseca de su función regulatoria*". Sin embargo, la decisión del órgano garante no interfiere con las condiciones de modo, tiempo y lugar en las que debe desarrollar el punto de contacto. Esto es, la decisión del INAI no interfiere con que el IFT continúe tratando asuntos de su competencia con los agentes regulados conforme a lo previsto en el artículo 30 antes transcrito (mediante entrevista celebrada en las instalaciones del IFT en la que participe, al menos, uno de sus comisionados).

58. Además, con la decisión del INAI tampoco se modifican las obligaciones genéricas que el legislador impuso al IFT, tales como: **a)** llevar un registro de ciertos datos que deberá publicar en su sitio *web*; **b)** grabar y almacenar tal información en medios electrónicos, ópticos o de cualquier tecnología; **c)** no recusar a los comisionados por sus afirmaciones en tales entrevistas, salvo que así lo apruebe el Pleno del IFT; y, **d)** considerar **reservada** tal información salvo



para las otras partes en los procedimientos seguidos en forma de juicio, los comisionados del IFT, su contralor interno y el Senado de la República, en el caso de un procedimiento de remoción.

59. Aunque es posible considerar que la decisión del INAI puede incidir sobre la última de las obligaciones referidas –mantener reservada las entrevistas salvo para ciertos sujetos en exclusiva, en tanto que cualquier persona podría requerirla a través de una solicitud de acceso a la información–, este Tribunal Pleno estima que no se afecta el ámbito competencial del IFT. En primer lugar, porque de los antecedentes y el marco jurídico que han sido descritos, se advierte que las atribuciones del IFT en este aspecto se circunscriben a llevar a cabo las entrevistas con los agentes regulados siguiendo los lineamientos que el legislador estableció para garantizar la imparcialidad del órgano regulador y desincentivar actos que tiendan a su captura.

60. En segundo lugar, porque el hecho de que existan obligaciones específicas que el IFT debe cumplir, tanto *al momento* de celebrar una entrevista con un determinado agente económico (por ejemplo, realizarla en sus instalaciones y grabarla) como con *posterioridad* (almacenar y resguardarla), no lo exime de las demás obligaciones que tiene conforme al marco jurídico constitucional y legal en materia de transparencia. Es decir, las atribuciones y obligaciones del IFT que debe seguir durante el mecanismo de contacto con sus agentes regulados son independientes de las que específicamente se le imponen en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública,⁶⁷ o las que se detonan cuando reciba una solicitud de acceso a la información en relación con

⁶⁷ **Artículo 72 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** "Además de lo señalado en el artículo 68 de esta ley, los órganos autónomos en el ámbito federal deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información: ...

"V. El Instituto Federal de Telecomunicaciones:

"a) Las versiones estenográficas de las sesiones del Pleno, en los términos que señala la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión;

"b) Las versiones públicas de las grabaciones de las sesiones del Pleno;

"c) Las versiones públicas de los acuerdos y resoluciones del Pleno;

"d) El registro de las entrevistas que lleven a cabo los comisionados con personas que representen los intereses de los agentes económicos para tratar asuntos de su competencia, en términos del artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión;



tal entrevista, o las que se generan con motivo del resguardo de la información grabada.

61. Así, dado que el artículo 72 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública obliga al IFT a publicar los registros de las entrevistas que lleven a cabo los comisionados con personas que representen los agentes económicos para tratar asuntos de su competencia, puede entenderse

"e) Los procesos de consultas públicas, el calendario de consultas a realizar y las respuestas o propuestas recibidas;

"f) Los programas sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados, con sus correspondientes modalidades de uso y coberturas geográficas que sean materia de licitación pública, y

"g) Respecto del Registro Público de Concesiones, en términos del artículo 177 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la Información Pública y no clasificada de:

"1. Los títulos de concesión y las autorizaciones otorgadas, así como sus modificaciones o terminación de los mismos;

"2. El Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias actualizado;

"3. Los servicios asociados;

"4. Los gravámenes impuestos a las concesiones;

"5. Las cesiones de derechos y obligaciones de las concesiones;

"6. Las bandas de frecuencias otorgadas en las distintas zonas del país;

"7. Los convenios de interconexión, los de compartición de infraestructura y desagregación de la red local que realicen los concesionarios;

"8. Las ofertas públicas que realicen los concesionarios declarados como agentes económicos preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión o con poder sustancial;

"9. Las tarifas al público de los servicios de telecomunicaciones ofrecidos por los concesionarios y los autorizados;

"10. Los contratos de adhesión de los concesionarios;

"11. La estructura accionaria de los concesionarios;

"12. Los criterios adoptados por el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones;

"13. Los programas anuales de trabajo, los informes trimestrales de actividades del Instituto Federal de Telecomunicaciones, así como los estudios y consultas que genere;

"14. Los lineamientos, modelos y resoluciones en materia de interconexión, así como los planes técnicos fundamentales que expida el Instituto Federal de Telecomunicaciones;

"15. Las medidas y obligaciones específicas impuestas al o a los concesionarios que se determinen como agentes económicos con poder sustancial o preponderantes, y los resultados de las acciones de supervisión del instituto, respecto de su cumplimiento;

"16. Los resultados de las acciones de supervisión del instituto, respecto del cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios;

"17. Las estadísticas de participación de los concesionarios, ...

"18. Los procedimientos sancionatorios iniciados y las sanciones impuestas por el instituto que hubieren quedado firmes, y

"19. Las sanciones impuestas por la Profeco que hubieren quedado firmes. ..."



que precisamente la intención es hacerlas del conocimiento público y que en caso de que un particular desee tener acceso a la información pública, pueda solicitarla vía transparencia. En caso de que se actualice este supuesto, esto es, cuando una persona le solicite tal grabación, el hecho de que el artículo 70 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión la haya calificado a priori como reservada no exime al IFT de acatar el régimen general de transparencia, tal como quedó precisado en el apartado anterior. En esos casos, el trámite a dicha solicitud y el procedimiento que el IFT deberá seguir ya no forma parte de sus atribuciones como órgano regulador en materia de telecomunicaciones y radiodifusión. Se trata, por el contrario, de un régimen que debe cumplir en tanto es un sujeto obligado en materia de transparencia y acceso a la información pública. Por ello, el IFT debe seguir los principios y procedimientos previstos en la legislación de la materia.

62. Sobre este punto conviene recordar que el artículo 6o. constitucional dispone que **toda información en posesión de cualquier autoridad, incluidos los organismos autónomos, es pública** y sólo podrá reservarla temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional. Asimismo, que el INAI será el responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley. Además, que **dicho instituto tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública de cualquier autoridad, incluidos los órganos autónomos.**⁶⁸

⁶⁸ Artículo 6o., apartado A, fracción VIII, párrafo cuarto. "... El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, **órganos autónomos**, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres Ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley."



63. Como consecuencia, el Texto Constitucional y la legislación en materia de transparencia es clara en el sentido de que el IFT como sujeto obligado tiene el deber de transparentar y permitir el acceso a la información y proteger los datos personales que obren en su poder. Asimismo, que dicho instituto es responsable del cumplimiento de las obligaciones, procedimientos y responsabilidades establecidas en la legislación en la materia y que podrá ser acreedora de las sanciones y medidas de apremio ahí previstas.⁶⁹

64. Por todo lo anterior, se advierte que si bien es cierto que el Texto Constitucional le otorga atribuciones al Congreso de la Unión para regular el mecanismo de contacto que deberá seguir el IFT con sus agentes regulados para el debido ejercicio de sus funciones, y que dicho instituto tiene atribuciones específicas en relación con dicho punto de contacto, también lo es que tales obligaciones no eximen al IFT de cumplir con su deber de garantizar el acceso a la información pública. Es decir, ante la eventual solicitud de información pública relacionada con una entrevista celebrada en términos del artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el IFT deberá dar cumplimiento a la misma en los términos en que la legislación de la materia le mandata.

65. En el caso concreto, el que el INAI haya obligado al IFT a realizar una prueba de daño no constituye una invasión a su esfera competencial, ni una intro-

⁶⁹ **Artículo 1 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** "La presente ley es de orden público y tiene por objeto proveer lo necesario en el ámbito federal, para garantizar el derecho de acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública."

Artículo 9 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. "Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a la información y proteger los datos personales que obren en su poder los citados en el artículo 1 de la presente ley."

Artículo 10 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. "Los sujetos obligados serán los responsables del cumplimiento de las obligaciones, procedimientos y responsabilidades establecidas en la ley general y la presente ley y podrán ser acreedores de las sanciones y medidas de apremio establecidas en las mismas."



misión de facto en sus funciones de órgano regulador. Ello es así, porque la actuación del INAI se limitó a señalarle al IFT que debía, de manera fundada y motivada, formular una prueba de daño y sólo entonces clasificar la información de conformidad con la fracción XIII del artículo 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y, en su caso, señalar el periodo de reserva.

66. Ese mandato no interfiere ni modifica las obligaciones que el IFT tiene en su carácter de órgano regulador y garante de la competencia en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, sino que se desarrolla dentro del ámbito de las atribuciones que le competen al INAI como órgano garante de la transparencia y acceso a la información pública gubernamental. Esto es así, porque únicamente pretende que un sujeto obligado, en el caso el IFT, cumpla con los principios y procedimientos previstos por la Constitución y la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública. Cuestión que, en todo caso, se encuentra en el ámbito de atribuciones del INAI y no del IFT.

67. En este sentido, la decisión del INAI no obliga al IFT, en automático, a entregar la información que le fue solicitada, ni tampoco a pasar por alto que en términos del artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión sí pueda otorgarla a las otras partes en los procedimientos seguidos en forma de juicio, los demás comisionados, el titular del Órgano Interno de Control y el Senado de la República en caso de que esté sustanciando un procedimiento de remoción de un comisionado. Lo único que busca es dar cumplimiento al mandato constitucional que dispone que para reservar cierta información se deberá seguir el procedimiento previsto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Por tal razón, tal como lo sostiene el propio INAI, el IFT podrá negarla si advierte, al realizar la prueba de daño, que su contenido sí actualiza una causal de reserva conforme a la ley de la materia.

68. Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno estima infundada la presente controversia constitucional y reconoce la validez de la resolución dictada por el INAI.

69. Por lo expuesto y fundado,



SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de la resolución del recurso de revisión RRA 4977/17, emitida el primero de noviembre de dos mil diecisiete por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de conformidad con lo dispuesto en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III y IV relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia. Los Ministros Esquivel Mossa, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular, al cual se adhirieron las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.



En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat con algunas consideraciones particulares, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de la resolución dictada el primero de noviembre de dos mil diecisiete por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en el recurso de revisión RRA 4977/17. Los Ministros Esquivel Mossa, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro José Fernando Franco González Salas no asistió a la sesión de veintisiete de febrero de dos mil veinte previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 30 de marzo de 2021. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

