

150 ANIVERSARIO
Semnario Judicial
de la Federacin



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 2
TOMO I

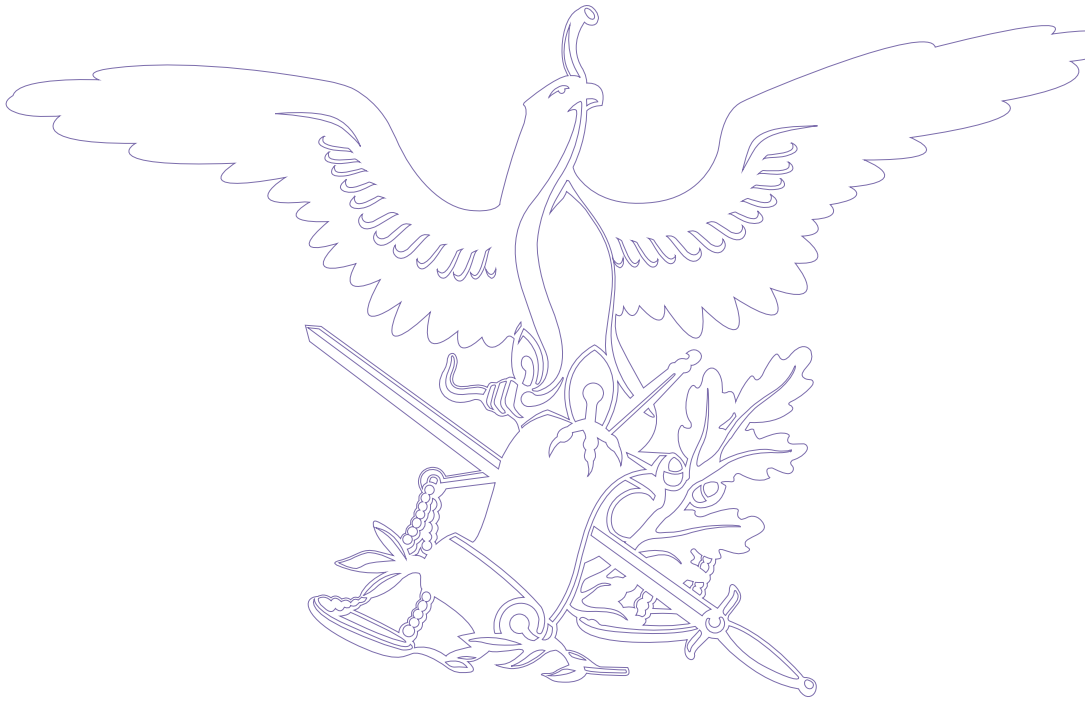
Junio de 2021

Pleno (1)

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

UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 2
TOMO I

Junio de 2021

Pleno (1)

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	XVII
Épocas	XXVII
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Plenos de Circuito (Tomo IV)	XI
Directorio de Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito (Tomo IV)	XXXVII

■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de tesis

5

■ Subsección 4

Sentencias 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

341

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 2**

Sentencias 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

3089

■ **SEGUNDA PARTE**

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 2**

Por contradicción de tesis

3303

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias

3503

■ **TERCERA PARTE**

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 2**

Por contradicción de tesis

3515

■ Sección Segunda	
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia	
■ Subsección 1	
Tesis aisladas y, en su caso, sentencias	3683
■ CUARTA PARTE	
Plenos de Circuito	
■ Sección Primera	
Jurisprudencia	
■ Subsección 2	
Por contradicción de tesis	3693
■ Sección Segunda	
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia	4807
■ QUINTA PARTE	
Tribunales Colegiados de Circuito	
■ Sección Primera	
Jurisprudencia	
■ Subsección 1	
Por reiteración.....	4813
■ Sección Segunda	
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia	4923
■ SEXTA PARTE	
Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros	
■ Sección Segunda	
Consejo de la Judicatura Federal	5197

■ NOVENA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	5243
Índice de Sentencias	5269
Índice de Votos	5287
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales.....	5449
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros del Consejo de la Judicatura Federal.....	5565
Índice en Materia Constitucional.....	5567
Índice en Materia Penal	5573
Índice en Materia Administrativa.....	5579
Índice en Materia Civil.....	5593
Índice en Materia Laboral	5599
Índice en Materia Común.....	5603
Índice de Jurisprudencia por Contradicción	5615
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	5633
Índice de Ordenamientos	5655

CONTENIDO



En el Acuerdo General Número 1/2021, de ocho de abril de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación* a partir del primero de mayo de dos mil veintiuno y estableció las bases de su publicación.

El inicio de esta Época es consecuencia de la entrada en vigor del Decreto de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el once de marzo de dos mil veintiuno, en virtud del cual se modificaron la estructura del Poder Judicial de la Federación, así como la competencia de los órganos que lo integran, particularmente en cuanto a la emisión de jurisprudencia.

Entre los cambios incluidos en la reforma aludida destaca el del párrafo primero del artículo 94 constitucional, que prevé la creación de los Plenos Regionales, en sustitución de los Plenos de Circuito, los cuales estarán facultados para establecer jurisprudencia en los asuntos de su competencia.

Asimismo, en el décimo segundo párrafo del artículo referido se establece el sistema de creación de jurisprudencia por precedentes, conforme al cual "las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas".

En el referido Acuerdo General Número 1/2021 se determinó que la divulgación de los criterios aprobados en los asuntos resueltos por el Alto Tribunal que, conforme al nuevo sistema de jurisprudencia por precedentes, adquieran

obligatoriedad, diversos a los derivados de los que se rigen por lo previsto en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se continúe realizando mediante la redacción de las tesis respectivas.

Se estableció que el *Semanario Judicial de la Federación* es un sistema digital de compilación, sistematización y difusión de los criterios obligatorios y relevantes emitidos por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, a través de la publicación semanal de tesis jurisprudenciales, tesis aisladas y sentencias en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

También se precisó que los viernes hábiles se publicarán las tesis jurisprudenciales y aisladas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de sus Salas, de los Plenos Regionales y de los Tribunales Colegiados de Circuito; así como las sentencias dictadas en controversias constitucionales, en acciones de inconstitucionalidad y en declaratorias generales de inconstitucionalidad.

Además, se dispuso que en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, publicación mensual que se difunde de manera electrónica, debe contenerse la información publicada en las semanas del mes que corresponda, la normativa, los acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal, así como cualquier otro documento cuya publicación se ordene por alguno de los órganos precisados.

De esta forma, podrán consultarse las tesis de jurisprudencia y aisladas emitidas por el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los Plenos Regionales y por los Tribunales Colegiados de Circuito; la parte considerativa o la integridad de las sentencias pronunciadas por dichos órganos que contengan criterios obligatorios o, en su caso, integren jurisprudencia por reiteración; de las que resuelvan una contradicción de criterios, de las que interrumpen jurisprudencia y de cualquier otra cuya publicación ordenen; el texto íntegro de las sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como en los recursos relativos que en su caso se tramiten; el texto íntegro de las sentencias dictadas en declaratorias generales

de inconstitucionalidad; los votos formulados por las Ministras y los Ministros del Alto Tribunal o por las Magistradas y los Magistrados de Circuito; y la normativa, acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal cuya publicación se ordene.

Asimismo, se incluyen los directorios de las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de las Magistradas y los Magistrados de Circuito.

Con la publicación de esta *Gaceta* se da cumplimiento a la normativa interna y, además, al artículo 73, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

ADVERTENCIA



Conforme al Acuerdo General Número 1/2021 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la *Gaceta* se integra por nueve partes, con diversas secciones y subsecciones, cuya inclusión en los libros correspondientes depende del material a publicar en el mes en cuestión. En ellas, la información se sistematiza según la instancia emisora y/o el tipo de material, conforme a lo siguiente:

PARTE	SECCIONES	SUBSECCIONES	MATERIAL PUBLICADO
Primera Parte. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos ocho votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Sentencias y tesis respectivas, así como votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin la votación idónea para integrarla.	Sentencias respectivas y, en su caso, las tesis correspondientes.

		Subsección 4. Sentencias 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.	Sentencias que contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 5. Sentencias dictadas en declaraciones generales de inconstitucionalidad.	Sentencias y, en su caso, votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine el Pleno.
		Subsección 2. Sentencias 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.	Sentencias que no contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
Segunda Parte. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos cuatro votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.

		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin votación idónea para integrarla.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine la Sala.
		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.	Las sentencias y los votos recibidos oportunamente.
Tercera Parte. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos cuatro votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin votación idónea para integrarla.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine la Sala.

		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.	Las sentencias respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
Cuarta Parte. Plenos Regionales*	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por reiteración en conflictos competenciales.	Las sentencias, incluidos los votos correspondientes, que den lugar a la integración de jurisprudencia, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.		Tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determinen los Plenos Regionales.
Quinta Parte. Tribunales Colegiados de Circuito.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por reiteración.	Sentencias, incluidos los votos correspondientes, que den lugar a la integración de jurisprudencia, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Sentencias que interrumpen jurisprudencia.	Sentencias respectivas y, en su caso, las tesis correspondientes.

* En términos del artículo Quinto Transitorio del Acuerdo General Número 1/2021, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto entran en funciones los Plenos Regionales del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia emitida por aquéllos a la que se hace referencia será la fijada por los Plenos de Circuito.

	Sección Segunda. Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia.		Tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determinen los Tribunales Colegiados de Circuito.
Sexta Parte. Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros.	Sección Primera. Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Subsección 1. Pleno.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 2. Salas.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 3. Ministro Presidente.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 4. Comités.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por los Comités de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
	Sección Segunda. Consejo de la Judicatura Federal.		Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal.
	Sección Tercera. Acuerdos Generales Conjuntos.		Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos conjuntamente por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, o éstos y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Séptima Parte. 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.			Sentencias emitidas por tribunales no pertenecientes al Poder Judicial de la Federación cuya publicación es ordenada por el Pleno o alguna de las Salas del Alto Tribunal.
Octava Parte. Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuya publicación no es obligatoria y los votos respectivos.			Se incluyen los votos emitidos respecto de ejecutorias cuya publicación no es obligatoria ni se ordenó por el Pleno o las Salas de este Alto Tribunal.
Novena Parte. Índices.			Índices para facilitar la localización del material publicado a partir de diversos criterios.

En la *Gaceta* se incluyen los siguientes índices: general alfabético de tesis de jurisprudencia y aisladas; de sentencias; de votos; de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales; de declaratorias generales de inconstitucionalidad; de sentencias relevantes dictadas por otros tribunales; de normativa, acuerdos relevantes y otros; por materia; de jurisprudencia por contradicción; de ordenamientos; así como una tabla general temática de tesis de jurisprudencia y aisladas.

Las tesis que se detallan en los mencionados índices y tabla 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 Undécima Época se distinguen de las aprobadas en Épocas anteriores, con la adición al número de identificación de la referencia "**(11a.)**".

A efecto de clarificar la manera en que se integran las claves de publicación de las tesis se ofrecen los siguientes cuadros:

TESIS DEL PLENO Y LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN		
TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN LA CLAVE	EJEMPLOS
TESIS DE JURISPRUDENCIA	La letra de la instancia, seguida de la letra J, separadas por una diagonal.	Pleno: P./J. 1/2021 (11a.)
	El número arábigo que corresponde al asignado a la tesis.	Primera Sala: 1a./J. 1/2021 (11a.)
	La cifra relativa al año de aprobación, precedida por una diagonal.	Segunda Sala: 2a./J. 1/2021 (11a.)
	La mención de que pertenece a la Undécima Época.	
TESIS AISLADAS	La letra de la instancia.	Pleno: P. I/2021 (11a.)
	El número romano asignado a la tesis, seguido de una diagonal.	Primera Sala: 1a. I/2021 (11a.)
	El año de aprobación.	Segunda Sala: 2a. I/2021 (11a.)
	La mención de que pertenece a la Undécima Época.	

TESIS DE LOS PLENOS DE CIRCUITO		
TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN LA CLAVE	EJEMPLOS
TESIS DE JURISPRUDENCIA	<p>Las letras PC (Pleno de Circuito).</p> <p>El número romano que indica el Circuito.*</p> <p>En su caso, la letra inicial de la materia de especialización del Pleno.</p> <p>La letra J, seguida de una diagonal.</p> <p>El número arábigo de la tesis correspondiente.</p> <p>La sigla referente a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L)].</p> <p>La precisión de que se trata de un criterio de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis jurisprudencial en materia penal, número uno, del Pleno en Materia Penal del Primer Circuito:</p> <p>PC.I.P. J/1 P (11a.)</p> <p>Tesis jurisprudencial en materia administrativa, número diez, del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones:</p> <p>PC.XXXIII.CRT. J/10 A (11a.)</p>
	TESIS AISLADAS	<p>Las letras PC, que significan Pleno de Circuito.</p> <p>El Circuito expresado con número romano.</p> <p>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.</p> <p>El número secuencial que corresponda a la tesis señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso.</p> <p>La sigla o siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis.</p> <p>La referencia de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>

* En el caso del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, se identificará con el número romano XXXIII.

TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN LA CLAVE	EJEMPLOS
TESIS DE JURISPRUDENCIA	<p>El número romano que indica el Circuito.*</p> <p>El número ordinal que identifica al Tribunal de dicho Circuito (cuando sea Tribunal Colegiado único, no se hará señalamiento alguno).</p> <p>La letra inicial de la materia del tribunal, siempre que se trate de un tribunal especializado por materia.</p> <p>La letra J, seguida de una diagonal.</p> <p>El número arábigo asignado a la tesis.</p> <p>La referencia a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L)].</p> <p>La precisión de que corresponde a la Undécima Época.</p>	<p>Tesis de jurisprudencia número uno en materia penal del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito:</p> <p style="text-align: center;">III.2o.P. J/1 P (11a.)</p> <p>Tesis de jurisprudencia número siete en materia común del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito:</p> <p style="text-align: center;">III.3o.T. J/7 K (11a.)</p>
TESIS AISLADAS	<p>El número romano que identifica al circuito, seguido de un punto.</p> <p>El número del Tribunal Colegiado de Circuito expresado en ordinal.</p> <p>En caso de que el Tribunal Colegiado de Circuito sea especializado, la sigla o siglas que expresen la o las materias respectivas.</p> <p>El número secuencial que corresponda a la tesis, señalado en cardinal.</p> <p>La sigla o las siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis.</p> <p>La referencia de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis aislada número uno en materia común del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito:</p> <p style="text-align: center;">I.1o.C.1 K (11a.)</p> <p>Tesis aislada número uno en materia laboral, del Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito:</p> <p style="text-align: center;">II.9o.T.1 L (11a.)</p>

* Tanto en las tesis de jurisprudencia como en las aisladas, cuando el órgano emisor sea un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifique al Circuito respectivo se agrega, entre paréntesis, el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra "Región". Por ejemplo: (XI Región)1o. J/2 K (10a.) [Tesis de jurisprudencia número dos en materia común, del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimer Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz].

En el supuesto de que de un asunto se publiquen sentencia, voto y tesis, primero se visualiza la sentencia, seguida por los votos correspondientes e, inmediatamente después de éstos, se incluyen la o las tesis respectivas.

Cada tesis, sentencia, voto, acuerdo o normativa publicada 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, en su caso, los criterios relativos se consideran de aplicación obligatoria.

ÉPOCAS



El ocho de diciembre de mil ochocientos setenta, Benito Juárez, como presidente de la República, 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 mil ochocientos sesenta y siete; 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 han influido en la publicación del *Semanario*, lo que ha dado lugar a que ésta se divida en Épocas. Actualmente son diez las Épocas que han concluido, y es la Undécima la que se integra.

Las Épocas del *Semanario Judicial de la Federación* se dividen en dos grandes periodos constitucionales: antes y después de mil novecientos diecisiete. Dicha división obedece a que las tesis de jurisprudencia que fueron publicadas en las Épocas Primera a Cuarta (antes de mil novecientos diecisiete), hoy son inaplicables, no tienen vigencia, y por ello se agrupan dentro de lo que se ha llamado "jurisprudencia histórica". Las Épocas Quinta a Undécima (de mil novecientos diecisiete a la fecha) comprenden lo que se considera el catálogo de la "jurisprudencia aplicable".

Con el propósito de que los funcionarios de los órganos jurisdiccionales, litigantes, estudiosos del derecho y el 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 siguiente cuadro:

PRIMER PERIODO
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)

PRIMERA ÉPOCA	Comprende 7 tomos que contienen las resoluciones sostenidas por los Tribunales Federales de enero de mil ochocientos setenta y uno a septiembre de mil ochocientos setenta y cinco.
SEGUNDA ÉPOCA	Está conformada por 17 tomos. Inicia en enero de mil ochocientos ochenta y uno, al reanudarse la publicación del <i>Semanario</i> , y termina en diciembre de mil ochocientos ochenta y nueve, 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 mil ochocientos noventa a diciembre de mil ochocientos noventa y siete. Su conclusión obedece a que las reformas de seis de octubre de mil ochocientos noventa y siete al Código Federal de Procedimientos Civiles modifican la normativa del juicio de amparo y suprimen de ella lo concerniente a la institución de la jurisprudencia.
CUARTA ÉPOCA	Se integra por 52 tomos. Principia el cinco de enero de mil ochocientos noventa y ocho y finaliza en agosto de mil novecientos catorce, en virtud de que, con el triunfo del Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza desconoce a los tres Poderes de la Unión, por ello se disuelve el Alto Tribunal y sobreviene la segunda interrupción a la publicación del <i>Semanario</i> .

SEGUNDO PERIODO (JURISPRUDENCIA APLICABLE)

QUINTA ÉPOCA	<p>Se integra por 132 tomos y cubre el periodo del primero de junio de mil novecientos diecisiete al treinta de junio de mil novecientos cincuenta y siete.</p> <p>Su ordenación se presenta en forma cronológica. Dentro del material publicado sobresalen las resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales se encuentran precedidas por sumarios en los que brevemente se precisan las cuestiones jurídicas abordadas y las tesis adoptadas. Al final de cada tomo aparece publicado su índice.</p>
SEXTA ÉPOCA	<p>A partir de la publicación de las ejecutorias de julio de mil novecientos cincuenta y siete, se introdujeron reformas sustanciales que motivaron el inicio de la Sexta Época, la cual está integrada por 138 volúmenes numerados con cifras romanas, y cubre el periodo del primero de julio de mil novecientos cincuenta y siete al quince de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho.</p> <p>Los volúmenes se componen de cinco partes editadas en cuadernos por separado, cada una de las cuales corresponde a una instancia (Pleno y Salas Numerarias). En cada una de las partes se incorporan índices que facilitan la localización del material publicado.</p>
SÉPTIMA ÉPOCA	<p>Las reformas y adiciones a la Constitución General y a la Ley de Amparo, efectuadas en mil novecientos sesenta y ocho, 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 arábigas y abarca del primero de enero de mil novecientos sesenta y nueve al catorce de enero de mil novecientos ochenta y ocho.</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>
OCTAVA ÉPOCA	<p>La Octava Época da inicio el quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho y culmina el tres de febrero de mil novecientos noventa y cinco. Su inicio está determinado por las reformas constitucionales y legales de mil novecientos ochenta y ocho, que trasladaron el control de legalidad a los Tribunales Colegiados de Circuito, lo que significó importantes cambios a nuestro sistema de jurisprudencia.</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 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por sus Salas y por los Tribunales Colegiados de Circuito, así como las tesis aisladas y los acuerdos del Pleno del Alto Tribunal.</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 treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que influyeron en la organización, estructura y competencia del Poder Judicial de la Federación marcaron la terminación de la Octava Época y el inicio de la Novena.</p> <p>Ésta comienza el cuatro de febrero de mil novecientos noventa y cinco y culmina el tres de octubre de dos mil once. Se integra por 34 tomos, en los que se conjuntan las publicaciones del <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y de la <i>Gaceta</i>.</p>
<p>DÉCIMA ÉPOCA</p>	<p>La entrada en vigor del Decreto publicado el seis de junio de dos mil once 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 diez de junio de dos mil once, 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 cuatro de octubre de dos mil once, 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> <p>Durante su vigencia funcionan los Plenos de Circuito, por lo que en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y su <i>Gaceta</i> pueden consultarse también los fallos y criterios provenientes de dichos órganos.</p> <p>En esta Época, el <i>Semanario</i> experimenta una importante transformación: deja de ser un medio de difusión impreso para convertirse en un sistema digital de compilación, sistematización y difusión disponible en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>

UNDÉCIMA ÉPOCA

El Acuerdo General Número 1/2021, de ocho de abril de dos mil veintiuno, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó que la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación* iniciara el primero de mayo de dos mil veintiuno. Dicho Acuerdo se emitió como consecuencia de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el once de marzo de dos mil veintiuno, las cuales implicaron una modificación a la estructura del Poder Judicial de la Federación, así como a la competencia de los órganos que lo integran, particularmente en cuanto a la emisión de la jurisprudencia. Con las reformas que marcan el inicio de esta Época se establece la jurisprudencia por precedentes para la Suprema Corte, con base en la cual las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno, por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, en todos los asuntos de su competencia, son obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas. Asimismo, en sustitución de los Plenos de Circuito se ordena la creación de los Plenos Regionales.

Primera Parte
PLENO DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (1)



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. LA FALTA DE VINCULACIÓN ESTRECHA CON LOS ACTOS RECLAMADOS INICIALMENTE, NO OCASIONA SU DESECHAMIENTO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 83/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA, Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO. 12 DE MAYO DE 2020. UNANIMIDAD DE 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 DAYÁNY ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: LILIANA HERNÁNDEZ PANIAGUA.

Ciudad de México. Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al doce de mayo de dos mil veinte.



VISTOS; Y, RESULTANDOS:

1. PRIMERO.—Por oficio recibido el cuatro de marzo del dos mil diecinueve por MINTERSCJN, registrado en esa misma fecha en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito denunciaron la posible contradicción de criterios sustentados entre dicho órgano jurisdiccional, al resolver el recurso de queja administrativa 13/2019, y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México, al fallar el recurso de queja administrativa 29/2017.

2. SEGUNDO.—Por acuerdo de siete de marzo siguiente, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia, registró el asunto con el número 83/2019, solicitó al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México remitir copia certificada de la ejecutoria e informar si el criterio se encontraba vigente. Además, ordenó notificar, tanto al Pleno especializado en esa materia, como al Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, la admisión de la contradicción y ordenó informar a la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales la integración del asunto.

3. TERCERO.—Recibido el informe correspondiente y al estar integrado el expediente, por auto de cuatro de abril del dos mil diecinueve, el presidente de este Alto Tribunal remitió los autos al Ministro ponente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia**

4. Este Tribunal Pleno es competente para conocer y resolver la contradicción de tesis, conforme a los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013; en



virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre criterios sustentados por Tribunales Colegiados de distinto Circuito, además, al ser de materia común, conforme a la jurisprudencia P./J. 136/99,¹ corresponde conoerla al Pleno de este Alto Tribunal.

SEGUNDO.—**Legitimación del denunciante**

5. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima conforme a lo dispuesto por el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

TERCERO.—**Criterios de los tribunales contendientes**

6. A fin de resolver la denuncia de contradicción de tesis resulta conveniente reseñar los criterios adoptados por los órganos contendientes en las sentencias que emitieron.

I. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México.

Antecedentes

7. Una persona moral promovió demanda de amparo, por conducto de su apoderada, en la que reclamó a diversas autoridades del Instituto Federal de Telecomunicaciones, la omisión de dar respuesta, informar el destino o notificar el acuerdo que recayó a unas denuncias que formuló, la cual fue admitida y tramitada en el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México.

¹ "COMPETENCIA EN CONTRADICCIÓN DE TESIS EN MATERIA COMÚN. CORRESPONDE AL PLENO Y NO A LAS SALAS.". Registro digital: 192772, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época» Tomo X, diciembre de 1999, página 5.



8. La parte quejosa promovió una primera ampliación de demanda, que fue admitida contra diversos preceptos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada el catorce de julio de dos mil catorce, así como contra la emisión de varios oficios, en que se dio respuesta a las quejas vinculadas con las omisiones combatidas y mediante los cuales se declararon improcedentes, así como el trámite que se dio a los expedientes en que se encuentran los oficios reclamados.

9. Por segunda ocasión, la promovente del amparo intentó ampliar su demanda contra: 1) un acuerdo en el que se declara improcedente una solicitud de reconocerle interés jurídico y permitirle el acceso a un expediente; y, 2) varios artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada el catorce de julio de dos mil catorce, con motivo de su aplicación.

10. La Juez de Distrito desechó la segunda ampliación contra el acuerdo reclamado, por considerar que no tenía relación con los actos reclamados en la demanda inicial, ni en la primera ampliación, determinación que hizo extensiva a los preceptos impugnados.

Recurso de queja

11. Inconforme con la anterior determinación, la quejosa interpuso **recurso de queja**, del que conoció el Tribunal Colegiado denunciado, bajo el número de expediente **29/2017**, en el cual **revocó el acuerdo recurrido y ordenó al juzgado remitir el escrito de demanda a la Oficina de Correspondencia Común** de los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, **a efecto de que se registrara como una nueva demanda y se turnara** al órgano jurisdiccional correspondiente. Decisión que sustentó, medularmente, en las siguientes consideraciones:

- Siempre que se modifique la materia de litigio, debe hacerse mediante una demanda que dé lugar a un nuevo juicio, o bien, mediante una ampliación a la demanda inicial, siempre y cuando exista conexidad, en observancia de los principios de concentración y economía procesal, pues de no haber conexidad, habrá un nuevo juicio.

- No se configura la causal de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el numeral 111, ambos de la Ley de Amparo, si



este último se refiere a los términos en que puede plantearse la ampliación de la demanda. Además, resultaría un contrasentido que se reconociera como aspecto central la cuestión de conexidad.

- La admisibilidad de una ampliación de demanda se relaciona con la necesidad de ampliar la litis, en razón de que se impugnen nuevos actos, se señalen nuevas autoridades o se amplíen los conceptos de violación, pero se condiciona a que exista estrecha relación entre una causa y otra, lo que corresponde a la figura de conexidad y obedece a los principios procesales de economía y concentración.

- Al no haber conexidad, el juzgador debe remitir el asunto a la Oficina de Correspondencia Común, a fin de que se registre como una nueva demanda y se turne al órgano jurisdiccional correspondiente, a efecto de que provea lo conducente. Ello, conforme al principio *pro actione*, en aras de salvaguardar los derechos de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, así como de acuerdo con el principio *pro persona*.

12. La sentencia reseñada dio origen a la tesis aislada I. 1o.A.E.68 K (10a.),² que indica:

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. NO SE CONFIGURA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XXIII, EN RELACIÓN CON EL DIVERSO 111, AMBOS DE LA LEY DE LA MATERIA, POR EL HECHO DE QUE NO SE ACREDITE LA ESTRECHA RELACIÓN ENTRE LA DEMANDA INICIAL Y SU AMPLIACIÓN. La improcedencia del juicio de amparo es una institución que tiende a facilitar la justificación de las decisiones en el planteamiento de las controversias constitucionales que resultan inconducentes, por razones que impiden analizar el fondo del asunto, como ocurre, por ejemplo cuando: el quejoso impugna actos que no inciden en su esfera jurídica; pretende controvertir disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o decisiones emitidas en otros juicios de amparo; reclama actos consentidos, aquellos cuyos efectos cesaron sin dejar consecuencia nociva para el promovente o su consumación tiene efectos irrepa-

² Registro digital: 2014259, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, Tomo III, mayo de 2017, página 1931.



rables; incluso, en los casos en que la improcedencia derive de la propia Constitución Federal o de la Ley de Amparo. En estas condiciones, si la figura procesal de la ampliación de la demanda de amparo permite sustanciar bajo el mismo expediente una causa que guarde estrecha relación con la inicialmente planteada, el hecho de que no se acredite este último requisito, no puede dar lugar a que se deseche la nueva demanda, porque esa circunstancia es ajena a los motivos de improcedencia previstos en los ordenamientos jurídicos mencionados, además de que sería un contrasentido que se reconozca, como aspecto central, la falta de conexidad entre la primera demanda y la formulada como ampliación y que, a pesar de ello, se emita un pronunciamiento que decida sobre su presentación. Por tanto, en ese caso, no puede estimarse configurada una causal de improcedencia relacionando el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, que se refiere a la improcedencia del juicio, con el diverso 111, que alude a los términos en que puede plantearse la ampliación de la demanda."

II. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito.

Antecedentes

13. Una persona promovió demanda de amparo en su calidad de albacea de una sucesión y como heredero, contra diversas autoridades de las que reclamó la privación de los derechos de copropiedad y posesión jurídica de un bien inmueble, que corresponden a la sucesión testamentaria de la *de cujus*, pues se adjudicó, primero, en favor de la Tesorería de la Federación y luego en favor de una persona moral mediante licitación pública, así como las inscripciones registrales.

14. Con motivo de los informes justificados formuló una primera ampliación de demanda contra: el embargo practicado por el Servicio de Administración Tributaria sobre el mismo bien inmueble; el acta en que se declaró desierta la segunda almoneda; la orden de instrucción, autorización, decreto y/o visto bueno para rematar el inmueble; el acta de transferencia en favor del Servicio de Administración Tributaria; la carta de instrucción mediante el cual el Servicio de Administración y Enajenación de Inmuebles giró instrucciones para la protocolización de escritura pública en favor de la Tesorería de la Federación; y, la inminente solicitud de inscripción de la escritura. El órgano jurisdiccional admitió la ampliación.



15. Posteriormente, la parte quejosa pretendió realizar una segunda ampliación de demanda contra varios actos derivados de un juicio laboral tramitado ante la Octava Junta Especial de la Local de Conciliación y Arbitraje con sede en Lagos de Moreno, Jalisco, así como la ejecución del laudo, en virtud de la cual se embargó, remató y adjudicó un bien inmueble, y alegó no haber sido oído ni vencido en juicio.

16. La Juez de Distrito desechó la segunda ampliación porque los actos reclamados no guardaban relación con los impugnados anteriormente, pues se habían reclamado actuaciones derivadas de un procedimiento administrativo de ejecución y en la segunda ampliación, actos que derivaban de un juicio laboral.

Recurso de queja

17. Contra la anterior determinación, la parte quejosa interpuso recurso de queja, del cual conoció el Tribunal Colegiado denunciante, quien estimó que la decisión fue acertada esencialmente, por considerar que:

- Del artículo 111 de la Ley de Amparo no se advierte la posibilidad de que, en la hipótesis de que no sea procedente la ampliación el Juez esté obligado a tramitarla como una demanda formulada de forma independiente.

- En los numerales 108, 109, 110 y del 112 al 124 del mismo ordenamiento no se establece la posibilidad de reencauzar la ampliación de demanda como si fuera una formulada de forma independiente.

- Se establecieron requisitos para la tramitación de una demanda independiente y para la ampliación de una demanda, por lo que el que no se reencause no vulnera el derecho de acceso a la justicia, pues su ejercicio está al cumplimiento de determinados requisitos. Determinación que sustentó en la jurisprudencia de 2a./J. 60/2017 (10a.), de título y subtítulo: "RECURSOS EN EL AMPARO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN FACULTADOS PARA REENCAUZAR LA VÍA."³

³ Registro digital: 2014509. Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, Tomo II, junio de 2017, página 1312.



CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis

18. Una vez que se reseñaron las sentencias contendientes, es necesario verificar si existe la contradicción denunciada.

19. De acuerdo con el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, una contradicción de tesis se actualiza cuando los órganos contendientes, al resolver los asuntos implicados en la denuncia, examinan cuestiones jurídicas esencialmente iguales, a pesar de que partan de aspectos fácticos distintos, en relación con los cuales adoptan posiciones jurídicas discrepantes.

20. Criterio que se refleja en la jurisprudencia P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto del 2010, página 7, «con número de registro digital: 164120» que establece:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además,



las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

21. Se ha considerado que para que exista la contradicción es indispensable que lo que se afirma en una sentencia, se niegue en la otra o viceversa y que, además, la cuestión jurídica estudiada en los criterios antagónicos goce de generalidad y no de individualidad, de manera que con la jurisprudencia que derive del fallo de la contradicción se cumpla el propósito de unificar criterios, consistente en dar certidumbre jurídica.

22. Además, se ha especificado que para la existencia de la contradicción únicamente se requiere que los criterios se contengan en una ejecutoria, sin necesidad de que se emita una tesis aislada o jurisprudencia, ya que los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución General y 225 de la Ley de Amparo, no prevén ese requisito.



23. Al respecto se cita, en lo conducente, el criterio contenido en la jurisprudencia 1a./J. 129/2004 de la Primera Sala de este Alto Tribunal, que se comparte,⁴ de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA."

24. En este orden de ideas, este Tribunal Pleno considera que en el caso existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios adoptados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México.

25. Lo anterior, porque ambos Tribunales Colegiados analizaron un mismo punto jurídico relativo a la determinación de Jueces de Distrito, ante la falta de relación estrecha o directa con los actos reclamados en la demanda inicial de amparo y en sus respectivas ampliaciones, de desechar una posterior ampliación de demanda; es decir, se pronunciaron respecto a qué debe hacer un Juez de Distrito cuando no se actualiza la hipótesis de ampliar una demanda de amparo por no existir conexidad.

26. Sin embargo, el sentido de sus resoluciones fue discrepante, puesto que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México determinó que cuando la ampliación no se encuentre en un supuesto de conexidad, el juzgador debe remitir el asunto a la Oficina de Correspondencia Común, a fin de que se registre como una nueva demanda y se turne al órgano jurisdiccional correspondiente, a efecto de que provea lo conducente.

27. Lo anterior, de conformidad con el principio *pro actione*, lo que salvaguarda los derechos de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, así como de acuerdo con el principio *pro persona*.

28. En cambio, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito determinó que, en caso de incumplir los requisitos para

⁴ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 93, «con número de registro digital: 179633».



ampliar una demanda de amparo, no se puede reencauzar y darle el trámite de una demanda independiente, incluso, precisó que esto no implica la violación al derecho de acceso a la justicia, porque éste está sujeto al cumplimiento de determinados requisitos.

29. Por ende, este Tribunal Pleno concluye que existe la contradicción de criterios denunciada cuyo objeto es definir cómo debe actuar un Juez de Distrito frente a una ampliación de demanda que no cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 111 de la Ley de Amparo, por no guardar estrecha vinculación con los actos reclamados inicialmente, si debe desecharla o enviarla a la Oficina de Correspondencia Común para que se le dé el trámite correspondiente de una demanda independiente.

QUINTO.—**Estudio de fondo**

30. El Pleno de este Alto Tribunal determina que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio que aquí se establece, que coincide en lo esencial, con el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y que atiende a las consideraciones siguientes:

31. La ampliación de la demanda, ha sido definida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación como un acto procesal cuyo objeto consiste en adicionar o modificar lo expuesto en el escrito general, a fin de incorporar a la litis, elementos vinculados para que también los resuelva el juzgador.

32. En la contradicción de tesis 368/2016,⁵ este Tribunal Pleno puntualizó que en diversos criterios jurisprudenciales y aislados, incluso durante la vigencia de la Ley de Amparo abrogada en donde no se encontraba prevista expresamente esta posibilidad, ha existido, en general, un reconocimiento de esta institución, aceptándola y explicando su conveniencia.

⁵ Fallada el quince de febrero de dos mil dieciocho, en cuanto al fondo, fallada por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Luna Ramos, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Cossío Díaz anunció voto aclaratorio.



33. De entre los criterios emitidos se hizo alusión a uno en particular, conforme al cual se destacó que la posibilidad de que una vez presentada la demanda de amparo, el quejoso pueda ampliarla, se ha considerado como parte de la impartición de justicia completa, pronta e imparcial, plasmado en la jurisprudencia P./J. 12/2003,⁶ cuyo contenido es el siguiente:

"AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO. DEBE ADMITIRSE AUNQUE NO ESTÉ PREVISTA EN LA LEY DE AMPARO, YA QUE CONSTITUYE UNA FIGURA INDISPENSABLE PARA QUE EL JUZGADOR DÉ UNA SOLUCIÓN COMPLETA A LA ACCIÓN DEL GOBERNADO. La ampliación de la demanda de amparo implica la adición o modificación, por parte del quejoso, de lo expuesto en su escrito original para que forme parte de la controversia que deberá resolver el Juez o tribunal, y si bien no está prevista expresamente en la Ley de Amparo, su inclusión se estima indispensable para que el juzgador dé una solución adecuada al conflicto que le plantea el quejoso, por lo que es posible considerarla como parte del sistema procesal del amparo con fundamento en el artículo 17 de la Constitución Federal, que establece como garantía individual la impartición de justicia completa, además de pronta e imparcial, máxime que dicha figura no está en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas deban llenar."

34. En el artículo 111 de la Ley de Amparo vigente⁷ se prevé expresamente la posibilidad de ampliar una demanda, bajo dos hipótesis: 1) que no hayan transcurrido los plazos para su presentación; y, 2) que, con independencia de lo anterior, en los juicios de amparo indirecto, el quejoso tenga conocimiento de actos de autoridad que **guarden estrecha relación con los actos reclamados en la demanda inicial**, supuesto que está condicionado a que no se haya celebrado la audiencia y se deberá promover la ampliación dentro de los plazos previstos en el artículo 17 del mismo ordenamiento, o presentar nueva demanda.

⁶ Registro digital: 183933, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época» Tomo XVIII, julio de 2003, página 11.

⁷ "Artículo 111. Podrá ampliarse la demanda cuando:

"I. No hayan transcurrido los plazos para su presentación;

"II. Con independencia de lo previsto en la fracción anterior, el quejoso tenga conocimiento de actos de autoridad que guarden estrecha relación con los actos reclamados en la demanda inicial. En este caso, la ampliación deberá presentarse dentro de los plazos previstos en el artículo 17 de esta ley. "En el caso de la fracción II, la demanda podrá ampliarse dentro de los plazos referidos en este artículo, siempre que no se haya celebrado la audiencia constitucional o bien presentar una nueva demanda."



35. La hipótesis que importa a efecto de resolver esta contradicción de tesis es la segunda, en relación con la cual cabe destacar que aun cuando este supuesto se refiere al conocimiento de actos de autoridad relacionados, incluye también la incorporación de autoridades responsables y conceptos de violación, por los mismos motivos que este Alto Tribunal resolvió cuando la Ley de Amparo abrogada no preveía expresamente la posibilidad de ampliar una demanda, es decir, para dar una solución adecuada al conflicto que le plantea el quejoso, con fundamento en el artículo 17 de la Constitución General, que establece el derecho de acceso a una justicia completa, que además debe ser pronta e imparcial.

36. Criterio que se encuentra contenido sustancialmente en la jurisprudencia P./J. 15/2003:

"AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. SUPUESTOS EN LOS QUE PROCEDE. La estructura procesal de dicha ampliación, que es indispensable en el juicio de garantías, se funda en el artículo 17 constitucional y debe adecuarse a los principios fundamentales que rigen dicho juicio, de los que se infiere la regla general de que la citada figura procede en el amparo indirecto cuando del informe justificado aparezcan datos no conocidos por el quejoso, en el mismo se fundamente o motive el acto reclamado, o cuando dicho quejoso, por cualquier medio, tenga conocimiento de actos de autoridad vinculados con los reclamados, pudiendo recaer la ampliación sobre los actos reclamados, las autoridades responsables o los conceptos de violación, siempre que el escrito relativo se presente dentro de los plazos que establecen los artículos 21, 22 y 218 de la Ley de Amparo a partir del conocimiento de tales datos, pero antes de la celebración de la audiencia constitucional."⁸

37. Aunado a lo anterior, se exige que **la materia de ampliación de la demanda guarde estrecha vinculación con los actos reclamados inicialmente**, como pudiera ser un nuevo acto, la intervención de una autoridad distinta a la que emitió o ejecutó el acto reclamado o que hasta ese momento se conozca la fundamentación o motivación que sustenta el acto reclamado, lo que también posibilita ampliar la demanda respecto a los conceptos de violación, como, en su

⁸ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época» Tomo XVIII, julio de 2003, página 12, «con número de registro digital: 183932».



momento reconoció la Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 121/2016 (10a.), que ha sido compartida por el Pleno de este Alto Tribunal, cuyo contenido señala:

"DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE SU AMPLIACIÓN PARA COMBATIR, MEDIANTE NUEVOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, LOS VICIOS PROPIOS DE LOS ACTOS NOVEDOSOS VINCULADOS CON LOS RECLAMADOS INICIALMENTE. La ampliación de demanda de amparo indirecto constituye un medio para salvaguardar derechos fundamentales y resulta acorde con diversos principios. Aunado a ello, el artículo 111 de la Ley de Amparo condiciona su procedencia, por lo que hace a los actos novedosos vinculados con los reclamados inicialmente, a que se presente dentro de los plazos legales y a que no se haya celebrado la audiencia constitucional y, paralelamente, otorga al quejoso la prerrogativa de optar por promover una nueva demanda, en caso de no ampliarla. Por tanto, decretar la improcedencia de la ampliación de la demanda, con base en que esos nuevos actos se reclamen por vicios propios, a pesar de que no sea uno de los requisitos aludidos, equivale a imponer en su perjuicio una restricción y una obligación que ese ordenamiento jurídico no contempla. Además, el hecho de que dichos actos se combatan por vicios propios no justifica la inexistencia de la vinculación entre ellos, pues: a) ésta depende de los hechos del caso, y no de la manera en que se controvertan; b) una vez admitida la ampliación, nada impide que el análisis de constitucionalidad se realice respecto de cada uno de ellos de manera independiente; y, c) se trata de una cuestión que, en tanto influye en el estudio de fondo, no debe impactar en la fijación de la litis. Finalmente, como el artículo citado no establece restricción alguna para formular nuevos conceptos de violación en relación con los actos novedosos objeto de la ampliación, no existe impedimento legal alguno para hacerlo."⁹

38. Además, se ha precisado que es indispensable que no se hubiera tenido conocimiento previo de lo que se alega como materia novedosa, porque de lo contrario se actualizaría la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo.¹⁰

⁹ Registro digital: 2012990. Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «Décima Época» Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 1324.

¹⁰ "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XIV. Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos."



39. Incluso se puntualizó que el conocimiento de los aspectos novedosos puede actualizarse de distintas formas, pero en todo momento se debe atender a los plazos del artículo 17 de la Ley de Amparo,¹¹ computados conforme a lo dispuesto en el numeral 18¹² del mismo ordenamiento, cuyo elemento común conforme a este precepto, a excepción de que se promueva la demanda con motivo de la entrada en vigor de una norma de naturaleza autoaplicativa, es que para iniciar el cómputo se toma en cuenta el momento en el cual el quejoso tiene noticia del acto reclamado.

40. Y una cuestión adicional que esta Suprema Corte ha enfatizado es que la ampliación es una alternativa que se da en la tramitación de la demanda, sin que se desnaturalice la acción y mucho menos sus reglas, únicamente condicionada a que no se haya celebrado la audiencia constitucional, caso en el cual el quejoso únicamente estará posibilitado a promover una nueva demanda de amparo.

41. En conclusión, el Tribunal Pleno ha reconocido que para ampliar una demanda de amparo debe atenderse a los siguientes elementos:

1) La ampliación de demanda constituye una opción a favor del quejoso, ya que también está en aptitud de presentar una nueva demanda de amparo.

¹¹ **Artículo 17.** El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:

"I. Cuando se reclame una norma general autoaplicativa, o el procedimiento de extradición, en que será de treinta días;

"II. Cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión, podrá interponerse en un plazo de hasta ocho años;

"III. Cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal, en que será de siete años, contados a partir de que, de manera indubitable, la autoridad responsable notifique el acto a los grupos agrarios mencionados;

"IV. Cuando el acto reclamado implique peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, en que podrá presentarse en cualquier tiempo."

¹² **Artículo 18.** Los plazos a que se refiere el artículo anterior se computarán a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso del acto o resolución que reclame o a aquél en que haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acto reclamado o de su ejecución, salvo el caso de la fracción I del artículo anterior en el que se computará a partir del día de su entrada en vigor."



2) La materia de ampliación de la demanda puede recaer sobre actos reclamados, autoridades responsables o conceptos de violación que el quejoso no estuviera en posibilidad de reclamarlos anteriormente.

3) Los aspectos novedosos, por los que se intenta ampliar la demanda deben guardar relación con los actos inicialmente reclamados.

4) Se debe presentar dentro de los plazos previstos el artículo 17 de la Ley de Amparo, tomando como referente para iniciar el cómputo respectivo, el artículo 18 de la misma disposición legal.

5) La ampliación de demanda podrá presentarse hasta antes de la celebración de la audiencia constitucional, pues pasado ese momento, sólo podrá promover un nuevo juicio de amparo.

42. De esta forma, la ampliación de la demanda en cualquiera de sus supuestos, procede ante nuevos actos reclamados, nuevas autoridades responsables o la necesidad de presentar nuevos conceptos de violación derivados de la fundamentación y motivación que no se conocía con anterioridad. De ahí que el Pleno de este Alto Tribunal haya destacado que la novedad y **la relación con los actos reclamados sean el factor determinante.**

43. Ahora, si mediante la ampliación de demanda lo que se ejerce es la acción de amparo, ésta está supeditada a las cuestiones de procedencia, como el supuesto que se mencionó con antelación de la temporalidad, en ese caso, únicamente podrá desecharse cuando la causa de improcedencia invocada por el Juez de Distrito sea manifiesta e indudable, de manera que con ningún elemento de prueba que pudiera ofrecerse en el transcurso del procedimiento pueda desvirtuarse dicha causal.

44. Lo anterior porque el numeral 62 de la Ley de Amparo establece el análisis oficioso de las causas de improcedencia y su artículo 113 de la Ley de Amparo,¹³ posibilita al juzgador de amparo a desechar una demanda de plano,

¹³ "**Artículo 113.** El órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo indirecto examinará el escrito de demanda y si existiera causa manifiesta e indudable de improcedencia la desechará de plano."



o sin mayor trámite, bajo la condición ineludible de que el motivo de improcedencia sea manifiesto e indudable.

45. En la contradicción de tesis 369/2019,¹⁴ este Tribunal Pleno retomó las consideraciones del recurso de reclamación 209/2001, derivado de la controversia constitucional 28/2001,¹⁵ las cuales estimó aplicables por analogía, en donde se explicó que por manifiesto debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara; y por indudable, que se tiene la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia efectivamente se actualiza en el caso concreto, por lo cual, si un motivo de improcedencia no está plenamente demostrado, entonces se debe admitir la demanda a trámite, pues de lo contrario se estaría privando al actor de su derecho a instar la acción y probar en el juicio.

46. Ocasión en la cual se indicó que la improcedencia debe surgir con la sola lectura del escrito de demanda y los anexos que se acompañen.

47. De modo que si la materia de ampliación de la demanda no cumple con la exigencia de guardar estrecha vinculación con los actos reclamados inicialmente, o en ampliaciones previas, no podrá ser desechada, sino que atendiendo al principio *pro actione* y en aras de respetar el derecho de acceso a la justicia, cuya relevancia es sumamente trascendente por tratarse de una acción que tiene como propósito la salvaguarda de los derechos fundamentales, el Juez de Distrito deberá remitir el escrito a la Oficina de Correspondencia Común a fin de que se le dé el trámite como nueva demanda y el juzgador en turno, al examinarla, sólo en la hipótesis de que advierta una causa manifiesta e indudable de improcedencia podrá desecharla.

¹⁴ Resuelta el veinte de septiembre de dos mil dieciocho, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de las consideraciones, Franco González Salas apartándose de una consideración, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. Los Ministros Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente.

¹⁵ Fallado en sesión de once de octubre de dos mil uno, la cual dio origen a la jurisprudencia P./J. 128/2001, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN 'MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA' PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 803, «con número de registro digital: 188643».



48. Resulta conveniente destacar que la actuación del Juez ante quien se promueve una demanda como ampliación, no implica en modo alguno reencauzar la vía, como incorrectamente lo consideró el Tribunal Colegiado denunciante. Por el contrario, se estima que la vía ejercida es la misma, esto es, el amparo indirecto, pero al no actualizarse la hipótesis prevista en el artículo 111 de la Ley de Amparo para que se trámite como una ampliación de demanda, se ordena darle trámite como una demanda de amparo independiente.

49. En las relatadas circunstancias, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio siguiente:

AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. LA FALTA DE VINCULACIÓN ESTRECHA CON LOS ACTOS RECLAMADOS INICIALMENTE, NO OCASIONA SU DESECHAMIENTO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron cómo debe actuar el Juez de Distrito frente a la ampliación de demanda que no cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 111 de la Ley de Amparo, por no guardar estrecha vinculación con los actos reclamados inicialmente y llegaron a determinaciones divergentes, ya que uno sostuvo que el juzgador debe remitir el asunto a la Oficina de Correspondencia Común, a fin de que se registre como una nueva demanda y se turne al órgano jurisdiccional correspondiente, a efecto de que provea lo conducente, mientras que el otro resolvió que en ese caso se debe desechar la ampliación de demanda.

Criterio jurídico: Si la materia de ampliación de la demanda no cumple con la exigencia de guardar estrecha vinculación con los actos reclamados inicialmente, o en ampliaciones previas, el Juez de Distrito deberá remitir el escrito a la Oficina de Correspondencia Común a fin de que se le dé el trámite como nueva demanda y el juzgador en turno, al examinarla, sólo en la hipótesis de que advierta una causa manifiesta e indudable de improcedencia podrá desecharla.

Justificación: Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido, aun antes de que fuera prevista en la Ley de Amparo, que la ampliación de demanda es una figura que atiende a la exigencia del artículo 17 de la Constitución General, el cual reconoce el derecho de acceso a la justicia, que debe ser completa, pronta e imparcial. Bajo ese orden de ideas, cuando ante un Juez



de Distrito se promueva una ampliación de demanda que no cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 111 de la Ley de Amparo, por no guardar estrecha vinculación con los actos reclamados inicialmente, o en ampliaciones previas, en aras de garantizar el acceso a la justicia, debe enviarla a la Oficina de Correspondencia Común para que se le dé el trámite correspondiente a una demanda independiente, ya que sólo puede desecharse una demanda ante la actualización de una causa de improcedencia manifiesta e indudable, lo que podrá hacer, en todo caso, el Juez que por razón de turno conozca de aquélla.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, dese la publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 propuestos.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 7/2020 (10a.), publicada en el *Semanario*



Judicial de la Federación del viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, Tomo I, octubre de 2020, página 5, con número de registro digital: 2022181.

Las tesis de jurisprudencia y aislada 2a./J. 60/2017 (10a.), 2a./J. 121/2016 (10a.) y I.1o.A.E.68 K (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 16 de junio de 2017 a las 10:22 horas, 11 de noviembre de 2016 a las 10:22 horas y 12 de mayo de 2017 a las 10:17 horas, respectivamente.

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD (CFE). EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN POR LOS DAÑOS GENERADOS COMO CONSECUENCIA DE LA ACTIVIDAD RELACIONADA CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSMISIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA ES RECLAMABLE EN LA VÍA ADMINISTRATIVA, A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

Hechos: Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación examinaron casos en los que diversas personas sufrieron daños con motivo de la transmisión y distribución de energía eléctrica, específicamente por descargas eléctricas provenientes de las líneas o los cables de conducción de energía eléctrica. En los juicios de origen la persona afectada o un familiar demandaron diversas prestaciones con motivo de los daños ocasionados por la descarga eléctrica con la búsqueda de una indemnización, y la reparación de los daños fue reclamada en diversas vías, en unas ocasiones por la vía civil y en otras por la vía administrativa a través del procedimiento previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Esto dio lugar que a la postre se examinara en los juicios de amparo cuál era la vía adecuada para demandar a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), si la administrativa o la civil. A partir de ello, la Primera Sala determinó que debía ser por la vía administrativa, a través del procedimiento previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, mientras que la Segunda Sala se decantó por la civil, en términos del artículo 1913 del Código Civil Federal.



Criterio jurídico: Las actividades de transmisión o distribución de energía eléctrica que realiza la Comisión Federal de Electricidad pueden llegar a actualizar la responsabilidad patrimonial del Estado, cuando dicha empresa productiva del Estado presta el servicio público de transmisión o distribución de energía eléctrica de manera irregular, pues se actualiza un acto materialmente administrativo y, en consecuencia, resulta aplicable el régimen de responsabilidad patrimonial; por tanto, el pago de la indemnización por los daños generados con la prestación de dicho servicio es reclamable en la vía administrativa, a través del procedimiento previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Justificación: Lo anterior es así, ya que con motivo de la transformación de la Comisión Federal de Electricidad en empresa productiva del Estado ésta se rige, en lo que concierne a su estructura y operación, por su ley, por el reglamento de ésta, y por el derecho civil y mercantil; y si bien su ley y la Ley de la Industria Eléctrica no establecen la vía para exigir el pago indemnizatorio a dicha empresa, ello se debe a los objetos que tienen dichas normatividades, siendo que es la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado la que tiene por objeto, en términos de su artículo 1, fijar las bases y los procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La naturaleza inherente a la Comisión Federal de Electricidad, así como la cuestión de que el derecho común le sea supletorio, no la excluye por completo del ámbito del derecho público en el que se halla el fundamento de su existencia como empresa productiva del Estado, en tanto no sólo ha de cumplir los valores y principios tutelados en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, sino también otros igualmente tutelados en la Norma Fundamental, como los que derivan del último párrafo del artículo 109. En cuanto a las funciones que realiza, con motivo de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, aun cuando se transformó a la Comisión Federal de Electricidad en una empresa productiva del Estado y se estableció un régimen comercial en relación con los actos o las cuestiones derivadas de los contratos, lo cierto es que respecto de la transmisión y distribución de energía eléctrica se definió que tales actividades son un servicio público por involucrar la existencia de redes en la prestación del servi-



cio, por lo que el Estado Mexicano conserva el dominio de las distintas actividades involucradas en la prestación de dicho servicio público, actividad administrativa que exclusivamente corresponde al Estado prestar. Dicha reforma constitucional fue enfática en mantener la titularidad del Estado sobre los servicios de transmisión y distribución eléctrica, reiterando a su vez su carácter público. En consecuencia, con independencia de la transformación orgánica de esa Comisión, sigue siendo un ente del Estado, y no todo su actuar se rige conforme a la legislación civil y mercantil, aunado a que el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que define la responsabilidad estatal incluye a todo ente público de carácter federal. Así, si bien la Comisión Federal de Electricidad puede llevar a cabo actos y actividades cuyo objeto puede estar sujeto a normas de derecho privado, como son los contratos que se rigen por la legislación mercantil o común aplicable, lo cierto es que la actividad de transmisión y distribución de energía eléctrica se realiza bajo el régimen de servicio público, el cual se presta por cuenta y orden del Estado, de acuerdo con lo previsto desde la Constitución General en sus artículos 27 y 28, así como en la propia Ley de la Comisión Federal de Electricidad, en su artículo 5, párrafo primero, de ahí que se encuentra regido por el derecho administrativo. La naturaleza de un ente público, así como las normas que son supletorias a las leyes que lo rigen no pueden tener la aptitud de transformar la naturaleza de las funciones que desde la Constitución General se le encomiendan, de ahí que una función materialmente administrativa no se puede tornar en civil o mercantil sólo porque se haya diseñado a un ente público con un régimen de tipo corporativo, o bien porque en lo que atañe a sus actividades sea supletoria la normatividad civil y mercantil, pues todo ello está encaminado a la forma de operar de la Comisión Federal de Electricidad y a su estructura, con el propósito de generar valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano. Además, en aras de crear un auténtico Estado de derecho, es que se implementó el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, razón por la que se reconoció constitucionalmente el derecho fundamental de los particulares a una reparación integral o justa indemnización del daño como consecuencia de una actividad administrativa irregular del Estado, y en ese sentido, del proceso legislativo que dio origen al segundo párrafo del artículo 113 constitucional, que con posterioridad pasó a ser el último párrafo del artículo 109, deriva que la intención del Poder Reformador de la Constitución fue de manera clara y enfática reconocer la responsabilidad que pudiera derivarse para el Estado proveniente de un acto administrativo, y a





la par, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto, entre ellas los servicios públicos. De esta forma, es claro que la actividad administrativa irregular del Estado comprende la prestación de un servicio público deficiente y la vía idónea para demandar del Estado la reparación de los daños con motivo de la prestación deficiente de los servicios es la vía administrativa. Asimismo, al margen de que el artículo 1913 del Código Civil Federal prevea la acción de responsabilidad civil objetiva que procede cuando una persona hace uso de un mecanismo peligroso por sí mismo, como una obligación que surge de un acto ilícito, la cuestión es que el último párrafo del artículo 109 de la Constitución General resulta determinante al señalar que la responsabilidad objetiva procede por los daños que cause no cualquier persona, sino precisamente el Estado, con motivo de su actividad administrativa irregular, lo cual comprende la prestación deficiente de un servicio público, como es la transmisión y distribución de energía eléctrica. Por ello es que la vía procedente para reclamar la indemnización por los daños que se generen con motivo de la prestación de un servicio público, como es la transmisión y distribución de energía eléctrica, cuando éste sea deficiente, es la administrativa. En cambio, la vía ordinaria civil sólo es procedente cuando se demande a un ciudadano en lo particular, de forma que en ella no se puede demandar a las entidades públicas, siendo además que el artículo 1927 del Código Civil Federal fue derogado precisamente cuando entró en vigor la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el 1 de enero de 2005.

P./J. 4/2021 (10a.)

Contradicción de tesis 46/2019. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 11 de marzo de 2021. Mayoría de seis votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; votaron en contra: Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Úrsula Hernández Maquívar.

Tesis y/o criterios contendientes:

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos en revisión 1131/2017 y 1352/2017, así como los amparos directos



3/2018 y 19/2018, los cuales dieron origen a la tesis aislada 2a. LXXIX/2018 (10a.), de título y subtítulo: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS GENERADOS COMO CONSECUENCIA DE LA ACTIVIDAD RELACIONADA CON EL SERVICIO PÚBLICO QUE PRESTA ES RECLAMABLE EN LA VÍA CIVIL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de septiembre de 2018 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, Tomo I, septiembre de 2018, página 1211, con número de registro digital: 2017876, y

El sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos directos en revisión 2600/2018 y 2731/2018.

El Tribunal Pleno, el dieciocho de mayo en curso, aprobó, con el número 4/2021 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a dieciocho de mayo de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de junio de 2021 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de junio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

INFORME JUSTIFICADO EN AMPARO DIRECTO. EL PLAZO DE CINCO DÍAS QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE TIENE PARA RENDIRLO, COMIENZA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 116/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL DÉCIMO PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO. 22 DE OCTUBRE DE 2019. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: ELIZABETH MIRANDA FLORES.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día veintidós de octubre de dos mil diecinueve emite la siguiente:



Resolución

1. Mediante la cual se analizan los autos relativos a la **contradicción de tesis 116/2019, entre los criterios sustentados por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.**

I. Antecedentes

2. Denuncia. Los Magistrados integrantes del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito denunciaron la posible contradicción de tesis entre los criterios sustentados por ese órgano colegiado y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el primero el recurso de reclamación 3/2019 y el segundo, el amparo directo 246/2018 que dio origen a la tesis IV.1o. A.12 K(10a.), de rubro: "AMPARO DIRECTO. EL PLAZO DE CINCO DÍAS ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 178, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA PARA QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE RINDA EL INFORME CON JUSTIFICACIÓN, ACOMPAÑADO DE LA DEMANDA, LOS AUTOS DEL JUICIO DE ORIGEN CON SUS ANEXOS Y LA CONSTANCIA DE TRASLADO A LAS PARTES, DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE QUE EL EXPEDIENTE ESTÉ DEBIDAMENTE INTEGRADO."¹

II. Trámite

3. El Ministro presidente admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis y la registró con el número 116/2019; consideró que se surtía la competencia del Tribunal Pleno porque versa sobre materia común, turnó el asunto al Ministro Javier Laynez Potisek para su estudio² y, una vez que el expediente fue debidamente integrado, envió los autos al ponente.³

¹ Décima Época. Registro digital: 2018034. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: aislada, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 59, Tomo III, octubre de 2018, materia común, tesis IV.1o.A.12 K (10a.), página 2169.

² Acuerdo de veintidós de marzo de dos mil diecinueve. Contradicción de tesis 116/2019, fojas 24 a 27.

³ Acuerdo de seis de mayo de dos mil diecinueve. Ibidem, foja 94.



III. Competencia y legitimación

4. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que los criterios contendientes han sido sustentados por Tribunales Colegiados de distintas materias y Circuitos.

5. Por otro lado, la denuncia proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción I, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por los Magistrados integrantes de uno de los tribunales contendientes.

IV. Existencia de la contradicción

6. La mecánica para analizar la existencia de una contradicción de tesis tiene que abordarse desde la necesidad de unificar criterios jurídicos en el país, pues su objetivo es otorgar seguridad jurídica a los Jueces y justiciables. Dado que lo que se pretende es preservar la unidad en la interpretación de las normas jurídicas, este Tribunal Pleno ha reconocido que para que exista una contradicción de tesis basta con identificar una discrepancia interpretativa entre dos o más órganos jurisdiccionales terminales, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron. Sirven de sustento a lo anterior los criterios de este Tribunal Pleno de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política



de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que



se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."⁴

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímboles sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportu-

⁴ Novena Época. Registro digital: 164120. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, tesis P./J. 72/2010, página 7.



tunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."⁵

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver una contradicción de tesis existente entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito aunque sean erróneos o inaplicables, pues el objetivo fundamental de ese procedimiento es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo diferente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica. Además, esa definición jurídica no sería posible realizarla si se declara improcedente la contradicción suscitada respecto de tesis equivocadas o inaplicables de esos tribunales, ya que aunque se dejaran sin efecto, si no existiera pronunciamiento por declararse su improcedencia, lejos de garantizar a los gobernados y a los órganos jurisdiccionales del país la solución de otros asuntos de similar naturaleza, se generaría incertidumbre, por lo cual debe emitirse una sentencia que fije el verdadero sentido y alcance de la solución que deba darse al supuesto o problema jurídico examinado por los Tribunales Colegiados de Circuito que originó la oposición de criterios."⁶

7. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y el problema radica en los procesos de interpretación –que no en los resultados– adop-

⁵ Novena Época. Registro digital: 166996. Instancia: Pleno. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, materia común, tesis P. XLVII/2009, página 67.

⁶ Novena Época. Registro digital: 165306. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de 2010, materia común, tesis P./J. 3/2010, página 6.



tados por los órganos jurisdiccionales contendientes, entonces, como lo ha sostenido tanto la Primera Sala,⁷ como este Tribunal Pleno,⁸ es posible afirmar la existencia de una contradicción de tesis cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a) Que los órganos jurisdiccionales contendientes, a fin de resolver alguna cuestión litigiosa, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de algún ejercicio interpretativo, con independencia del método utilizado;

b) Que en tales ejercicios interpretativos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c) Que la situación anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

8. Es decir, existe una contradicción de tesis cuando dos órganos jurisdiccionales: (i) hayan realizado ejercicios interpretativos; (ii) sobre los mismos problemas jurídicos y en virtud de ellos llegaron a soluciones contrarias, y (iii) tal

⁷ "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible." (Novena Época. Registro digital: 165077. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, materia común, tesis 1a./J. 22/2010, página 122).

⁸ Cfr. Contradicción de tesis 238/2015, fallada el siete de enero de dos mil dieciséis por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.



disputa interpretativa puede ser resuelta mediante la formulación de preguntas específicas.

9. Por otro lado, no es obstáculo para que este Tribunal Pleno se ocupe de la denuncia sobre el presente asunto, el que alguno de los criterios contendientes no constituya jurisprudencia, pues basta que los órganos jurisdiccionales adopten criterios distintos sobre un mismo punto de derecho. Es aplicable a lo anterior la jurisprudencia P./J. 27/2001 de este Tribunal Pleno de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES."⁹ y la tesis aislada P. L/94 de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."¹⁰ de este mismo Tribunal Pleno.

10. En atención a lo anterior, a continuación, se procederá a analizar si en el caso se acreditan los requisitos para determinar la existencia de una contradicción de tesis.

IV.1. Primer requisito: realización de un ejercicio interpretativo

⁹ De texto: "Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia.". (Novena Época. Registro digital: 189998. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, materia común, página 77).

¹⁰ De texto: "Para la procedencia de una denuncia de contradicción de tesis no es presupuesto el que los criterios contendientes tengan la naturaleza de jurisprudencias, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establecen así.". (Octava Época. Registro digital: 205420. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 83, noviembre de 1994, materia común, página 35).



11. Este Tribunal Pleno considera que se acredita el primer requisito, toda vez que los Tribunales Colegiados ejercieron su arbitrio judicial al resolver las cuestiones litigiosas que les fueron presentadas. Esto es así, pues como a continuación se evidenciará, ambos tribunales realizaron ejercicios interpretativos en las partes considerativas de las sentencias contendientes.

A. Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito al resolver el recurso de reclamación 3/2019.

12. Ese asunto tuvo su origen en los antecedentes siguientes:

a) El presidente del Tribunal Colegiado dictó acuerdo en el que admitió a trámite una demanda de amparo directo. Además, con fundamento en el artículo 260, fracción IV, de la Ley de Amparo, determinó imponer multa al Magistrado presidente de la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, autoridad responsable, al considerar que el informe justificado y anexos fueron remitidos a la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito un mes después de que el quejoso presentó su demanda de amparo, por lo que excedió el plazo de cinco días previsto en el artículo 178 del mencionado ordenamiento legal.

b) Inconforme, el Magistrado presidente de la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje interpuso recurso de reclamación. Seguida la secuela procesal, el Tribunal Colegiado dictó resolución en la que, por una parte, desestimó los agravios y por otra, lo declaró fundado.

13. En la parte que interesa al presente asunto, el Tribunal Colegiado consideró:

a) El artículo 178 de la Ley de Amparo prevé las obligaciones procesales que se impusieron a la autoridad responsable en relación con el trámite del juicio de amparo.

b) Conforme al citado precepto, la autoridad responsable quedó vinculada para que en el plazo de cinco días contados a partir de la presentación de la demanda, lleve a cabo las acciones siguientes: a) certificar al pie de la demanda la fecha de notificación al quejoso de la resolución reclamada, la de su presentación y los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas, b) correr traslado



al tercero interesado, en el último domicilio que haya designado para oír notificaciones en los autos del juicio de origen o en el que señale el quejoso y c) rendir el informe con justificación acompañando la demanda de amparo, los autos del juicio de origen con sus anexos y las constancias de traslado a las partes.

c) Las autoridades responsables asumen la obligación de sujetar su actuar a los imperativos normativos contenidos en la Ley de Amparo, que en el momento de la contienda son los que regulan su desempeño.

d) El artículo 17 constitucional consagra el derecho a la administración de justicia en los plazos y términos previstos por las leyes. Dicho precepto, consagra los principios de justicia pronta, justicia completa, justicia imparcial y justicia gratuita.

e) También existe el deber constitucional de todas las autoridades para que en el ámbito de sus competencias promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

f) No es factible la interpretación que el recurrente propone en relación con el artículo 178 de la Ley de Amparo, en el sentido de que el plazo de cinco días comience a correr una vez que el expediente se encuentre debidamente integrado, es decir, hasta el momento en que obren incorporadas las constancias de notificación correspondientes, toda vez que la jurisprudencia 2a./J. 116/2004 es inaplicable analógicamente al caso, porque el lapso de veinticuatro horas que preveía el artículo 89 de la Ley de Amparo abrogada, a efecto de que el Juez de Distrito remitiera el expediente original y el escrito de agravios al Tribunal Colegiado o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, era un plazo breve. Lo que no ocurre tratándose del artículo 178 de la Ley de Amparo vigente, que establece el plazo de cinco días a partir de la presentación de la demanda de amparo directo, el cual es pertinente a efecto de que la autoridad responsable, como auxiliar de las autoridades federales, notifique a la demandada en el juicio, en su carácter de tercero interesado.

g) Tampoco pueden invocarse elementos relacionados con el emplazamiento a las partes o la dilación en que incurran los fedatarios para practicar las notificaciones, pues la obligación de remitir las demandas de amparo directo recae en el presidente de la autoridad encargada del envío, quien puede emplear algún



medio disciplinario a efecto de que las diligencias se verifiquen oportunamente o justificar el retardo.

h) El criterio sustentado por la Segunda Sala en relación con el plazo para remitir el recurso de revisión, conforme a la Ley de Amparo abrogada, en modo alguno es aplicable porque la remisión del recurso de revisión implicaba que estuviera debidamente integrado con las constancias de notificación de la resolución recurrida y del auto que tuvo por interpuesto el recurso, ello con el propósito de que las partes tuvieran conocimiento de la interposición del medio de impugnación y del escrito de agravios, para que estuvieran en posibilidad de manifestarse y contaran con oportunidad para interponer la revisión adhesiva.

i) Las disposiciones de la Ley de Amparo abrogada no eran armónicas, pues disponían que las notificaciones, al igual que la remisión del recurso, se realizaran en el mismo plazo de veinticuatro horas. Además, en la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia se especificó que el envío del recurso en el tiempo especificado se dificultaba porque al no contar con las constancias de notificación era evidente que el órgano superior que las recibiera, ineludiblemente tendría que dictar los acuerdos tendientes a la correcta integración del recurso, lo que se traducía en la inobservancia de una justicia pronta y completa a que alude el artículo 17 de la Constitución.

14. De la ejecutoria anterior emanó la tesis aislada siguiente:

"AMPARO DIRECTO. EL PLAZO DE CINCO DÍAS ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 178, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA PARA QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE RINDA EL INFORME CON JUSTIFICACIÓN, ANEXANDO LA DEMANDA, LOS AUTOS DEL JUICIO DE ORIGEN ASÍ COMO LAS CONSTANCIAS DE TRASLADO A LAS PARTES, CORRE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA. El artículo 178, fracción III, de la Ley de Amparo establece la obligación de la autoridad responsable de rendir ante el Tribunal Colegiado de Circuito el informe con justificación, acompañado de la demanda de amparo directo, los autos del juicio de origen con sus anexos y la constancia de traslado a las partes, dentro del plazo de 5 días, que inicia a partir del día siguiente al de la presentación de la demanda, por tanto, la forma en que transcurre ese plazo no admite interpretación en el sentido de que inicia una vez que la autoridad responsable realiza tales actos, sin que sea aplicable analógicamente la jurisprudencia 2a./J. 116/2004, de la



Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'REVISIÓN EN AMPARO. EL PLAZO DE VEINTICUATRO HORAS ESTABLECIDO POR EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 89 DE LA LEY DE LA MATERIA, PARA QUE EL JUEZ DE DISTRITO REMITA EL EXPEDIENTE ORIGINAL A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE CORRESPONDA, JUNTO CON EL ESCRITO DE EXPRESIÓN DE AGRAVIOS Y LA COPIA PARA EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL, DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE QUE AQUÉL ESTÉ DEBIDAMENTE INTEGRADO.', al existir diferencias sustanciales, ello en atención a que en el referido criterio, relativo al recurso de revisión, se interpretaron disposiciones de la Ley de Amparo abrogada, que debían encontrar congruencia, puesto que en ella se preveían 24 horas para el envío del medio de impugnación; remisión que implicaba que estuviera debidamente integrado, esto es, incluyendo las constancias de notificación correspondientes, no sólo de la resolución recurrida sino también del auto que tuvo por interpuesto el recurso, pues sólo contando con ellas se tendría la certeza de si las partes diversas al recurrente sabían de la interposición del medio de impugnación y del escrito de expresión de agravios, para que contaran con la oportunidad de hacer valer la revisión adhesiva. Circunstancias que no acontecen tratándose de la remisión de la demanda de amparo directo, pues la jurisprudencia señalada tuvo lugar en atención a una incongruencia normativa de la ley abrogada."¹¹

B. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. Amparo directo 246/2018.

15. Ese asunto tuvo su origen en los antecedentes siguientes:

a) Una persona promovió demanda de amparo directo contra una sentencia dictada por una Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

b) La Sala responsable rindió informe justificado y lo remitió con las constancias respectivas al Tribunal Colegiado de Circuito.

¹¹ Décima Época. Registro digital: 2020396. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 69, Tomo IV, agosto de 2019, materia común, tesis I.11o.T.2 K (10a.), página 4388.



c) El Tribunal Colegiado de Circuito dictó acuerdo en el que ordenó devolver la totalidad de las constancias que recibió de la autoridad responsable, a efecto de que diera cumplimiento a lo previsto en el artículo 178 de la Ley de Amparo.

16. Las consideraciones que sustentaron esa determinación, en lo que interesa, son las siguientes:

a) De las constancias recibidas se aprecia que la sala responsable ordenó notificar al tercero interesado de la interposición de la demanda de amparo, mediante notificación depositada por correo, lo que se advierte del sello de recepción respectivo. Sin embargo, no obra el acuse de recibo del que se aprecie que fue debidamente recibido por la autoridad demandada en el juicio de origen.

b) En los artículos 171, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181 y 183 de la Ley de Amparo se establecen las reglas relativas a la interposición y trámite de la demanda de amparo directo.

c) A fin de determinar la interpretación del artículo 178, primer párrafo, de la Ley de Amparo es importante tener presente que la demanda de amparo directo debe presentarse ante la autoridad responsable, quien debe verificar que se acompañen las copias para correr traslado a las partes y rendir el informe justificado acompañado de la demanda, los autos del juicio de origen con sus anexos y la constancia de traslado a las partes. Además, debe dejar copia certificada de las actuaciones que estime necesarias para la ejecución de la resolución reclamada y proveer en relación con la suspensión.

d) De los antecedentes de la Ley de Amparo se advierte que la intención del legislador fue actualizar las disposiciones en materia de amparo, orientándolas hacia una justicia eficaz, pronta y expedita, como lo exige el artículo 17 de la Constitución.

e) La interpretación que debe darse al primer párrafo del artículo 178 de la Ley de Amparo, en relación con la fracción III del propio numeral, en cuanto establece la obligación a cargo de la autoridad responsable de rendir informe con justificación acompañado de la demanda de amparo, los autos del juicio de origen con sus anexos y la constancia de traslado a las partes "dentro del plazo de cinco días" no puede ser literal y aislada para establecer que dicho plazo comienza a partir de que se presente la demanda, ya que esa interpretación implica



desconocer no sólo las reglas relativas a la interposición y trámite de la demanda de amparo directo, sino también la intención del legislador, en detrimento del derecho a la impartición de justicia pronta, completa e imparcial tutelado en el artículo 17 de la Constitución.

f) Una vez presentada la demanda de amparo directo ante la autoridad responsable, ésta tiene diversas obligaciones que cumplir antes de rendir el informe justificado y presentarlo ante el Tribunal Colegiado en turno.

g) Específicamente, debe prevenir al promovente en caso de que no presente las copias o las presente incompletas, o bien, tramitar oficiosamente la expedición de copias, en asuntos de orden penal, laboral tratándose de trabajadores, cuando se puedan afectar intereses de menores o incapaces, así como los derechos agrarios de los núcleos de población comunal, ejidal o de los ejidatarios o comuneros o de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio o cuando la demanda sea presentada por vía electrónica. También debe certificar al pie de la demanda la fecha de notificación al quejoso de la resolución reclamada, la de su presentación y los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas. Destaca la obligación que tiene de correr traslado al tercero interesado.

h) Una vez hecho lo anterior, debe rendir el informe con justificación acompañando la demanda de amparo, los autos del juicio de origen con sus anexos y la constancia de traslado a las partes. Además de dejar copia certificada de las actuaciones que estime necesarias para la ejecución de la resolución reclamada o para proveer respecto de la suspensión.

i) El presidente del Tribunal Colegiado a quien corresponda conocer del asunto, calificará la procedencia del juicio, para lo cual admitirá la demanda, prevendrá al quejoso para su regularización o la desechará si encuentra motivo manifiesto e indudable de improcedencia, como está previsto en el artículo 179 de la Ley de Amparo.

j) De interpretar literalmente el artículo 178 de la Ley de Amparo, la autoridad responsable está obligada a rendir informe justificado acompañando la demanda de amparo, los autos del juicio de origen con sus anexos y la constancia de traslado a las partes, dentro del plazo de cinco días contados a partir del siguiente al de la presentación de la demanda, aun cuando el expediente no



se encuentre debidamente integrado, esto es, a pesar de que no hubiera transcurrido aún el plazo para que el quejoso exhibiera las copias de la demanda faltantes, en su caso, o bien, no obren en el expediente las constancias de notificación a la quejosa del acto reclamado y las de emplazamiento a los terceros, pueden presentarse situaciones que entorpezcan el desarrollo del procedimiento del juicio de amparo directo y multipliquen el trabajo de los órganos jurisdiccionales, en detrimento de la garantía de impartición de justicia pronta, eficaz, expedita, completa e imparcial que consagra el artículo 17 de la Constitución.

k) Si la autoridad responsable remite al órgano jurisdiccional que debe conocer del juicio de amparo directo, el expediente del juicio de origen del acto reclamado, pero no las constancias de notificación del acto reclamado que respalden la certificación que debe asentar, el Magistrado presidente del Tribunal Colegiado estará impedido para calificar la procedencia de la demanda, para determinar si su interposición fue oportuna o no.

l) Si por la premura de rendir el informe justificado, la autoridad lo hace sin adjuntar las constancias de traslado a las partes, porque las constancias de notificación podrían encontrarse en trámite, el presidente del Tribunal Colegiado no tendrá la seguridad respecto a si las partes distintas de la quejosa tienen conocimiento de la interposición de la demanda de amparo directo y su contenido, a fin de que estén en posibilidad de manifestar lo que a su derecho convenga ante el órgano jurisdiccional que debe resolver el juicio uniinstancial, o bien, para formular el amparo adhesivo.

m) Dichas situaciones no sólo entorpecen la tramitación del juicio de amparo directo, sino que provocan la multiplicación del trabajo judicial, para el órgano jurisdiccional que debe conocer del juicio de amparo directo el que tendrá que requerir las constancias que no obren en el expediente. Además, la autoridad responsable tendrá que dictar el auto en el que atienda los requerimientos formulados, así como las diligencias que deban realizarse para hacer del conocimiento de aquéllos y de éstos los autos relativos.

n) El privilegio de la garantía de justicia eficaz, pronta y expedita, sobre una interpretación literal de la norma, fue lo que motivó el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consistente en que el plazo de veinticuatro horas establecido en el artículo 89 de la Ley de Amparo abrogada, para que el Juez de Distrito remitiera el expediente original a la Suprema Corte



de Justicia de la Nación o al Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, junto con el escrito de expresión de agravios y la copia para el Ministerio Público Federal, debe computarse a partir de que aquél esté debidamente integrado, esto es, en cuanto obren las constancias de notificación a las partes de la resolución o sentencia recurrida y del auto por el que el Juez de Distrito tiene por interpuesta la revisión y ordena correr traslado de la misma, con copia del escrito de agravios.

o) Más aún, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el trámite del recurso de queja está supeditado a que el Juez de Distrito remita las constancias respectivas al Tribunal Colegiado de Circuito, acompañando los comprobantes de notificación a las partes del acuerdo en el que se tuvo por interpuesto el recurso de queja.

p) En consecuencia, la interpretación que debe darse al primer párrafo del artículo 178 de la Ley de Amparo, debe ser acorde con las reglas de interposición y tramitación de la demanda de amparo directo, así como la intención que el legislador tuvo al emitir la Ley de Amparo vigente, orientadas al logro de una justicia más eficaz, pronta y expedita, como lo exige el artículo 17 de la Constitución.

q) Por tanto, dicha interpretación debe ser de que el plazo de cinco días que establece el primer párrafo del artículo 178 de la Ley de Amparo, corre a partir de que el referido expediente se encuentre debidamente integrado, es decir, en cuanto obren en él tanto las constancias de notificación a las partes de la sentencia definitiva o resolución que ponga fin al juicio que constituya el acto reclamado, como las de traslado de la demanda de amparo directo.

r) Lo anterior con la precisión de que en caso de que la autoridad responsable requiera un plazo mayor al de cinco días para verificar el cumplimiento de la obligación del quejoso de exhibir las copias de traslado de la demanda de amparo directo o bien para recabar las constancias de notificación del acto reclamado a la quejosa o de traslado a terceros, deberá justificar esa situación y documentarla en cada caso concreto, mediante la emisión de los requerimientos que resulten necesarios.

s) Consideraciones que llevaron al tribunal a ordenar devolver a la autoridad responsable las constancias que recibió.



17. De la ejecutoria anterior emanó la tesis aislada de título, subtítulo y texto siguientes:

"AMPARO DIRECTO. EL PLAZO DE CINCO DÍAS ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 178, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA PARA QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE RINDA EL INFORME CON JUSTIFICACIÓN, ACOMPAÑADO DE LA DEMANDA, LOS AUTOS DEL JUICIO DE ORIGEN CON SUS ANEXOS Y LA CONSTANCIA DE TRASLADO A LAS PARTES, DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE QUE EL EXPEDIENTE ESTÉ DEBIDAMENTE INTEGRADO. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 116/2004, determinó que el plazo de veinticuatro horas a que se refería el artículo 89 de la Ley de Amparo abrogada, debía correr a partir de que el expediente se encontrara debidamente integrado, esto es, en cuanto obraran en él las constancias de notificación a las partes de la resolución o sentencia recurrida y del auto por el que el Juez de Distrito tuvo por interpuesta la revisión y ordenó correr traslado de ésta, con copia del escrito de agravios. Ahora bien, de los antecedentes legislativos de la Ley de Amparo en vigor, se advierte que la intención del legislador fue, entre otras, actualizar las disposiciones en materia de amparo a la rápida evolución de la sociedad, orientándolas hacia el logro de una justicia eficaz, pronta y expedita, como lo exige el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con base en las premisas anteriores, se colige que la interpretación que debe darse al artículo 178, primer párrafo, de la Ley de Amparo, en cuanto establece la obligación a cargo de la autoridad responsable de rendir ante el Tribunal Colegiado de Circuito el informe con justificación, acompañado de la demanda de amparo directo, los autos del juicio de origen con sus anexos y la constancia de traslado a las partes 'dentro del plazo de cinco días', no puede ser literal y aislada, en el sentido de que ese lapso corre a partir del día siguiente al que se presenta la demanda, ya que esa conclusión desconoce no sólo las reglas relativas a la interposición y tramitación de la demanda, sino también la intención que tuvo el legislador, en detrimento del derecho de toda persona a que se le administre justicia pronta, completa e imparcial, contenido en el precepto constitucional citado. Por tanto, el plazo de cinco días señalado corre a partir de que el expediente esté debidamente integrado, es decir, en cuanto obren en él tanto las constancias de notificación a las partes de la sentencia definitiva o resolución que ponga fin al juicio que constituya el acto reclamado, como las de traslado de la demanda de amparo directo a las demás partes. Lo anterior, con la precisión de que, en caso de que la autoridad responsable requiera más tiempo para verificar el cumplimiento



de la obligación del quejoso de exhibir las copias de traslado de la demanda de amparo directo, o bien, para recabar las constancias de notificación, ya sea del acto reclamado a la quejosa o de traslado a los terceros, deberá justificar esa situación y documentarla en cada caso concreto, mediante la emisión de los requerimientos que, en su caso, resulten necesarios, dada la obligación que tiene de sustanciar los procedimientos dentro de los parámetros legales."¹²

IV.2. Segundo requisito: punto de toque y diferendo en los criterios interpretativos

18. Este Tribunal Pleno considera que el segundo requisito también queda cumplido en el presente caso, pues ambos tribunales utilizaron su arbitrio judicial sobre el mismo problema jurídico. Los tribunales analizaron a partir de qué momento debe comenzar a computarse el plazo de cinco días previsto en el artículo 178, primer párrafo, de la Ley de Amparo, a efecto de que la autoridad responsable rinda su informe justificado y lo remita con la demanda de amparo, los autos del juicio de origen con sus anexos y constancias de traslado a las partes, al Tribunal Colegiado de Circuito que deba conocer de la demanda de amparo directo.

19. En efecto, el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito consideró que la obligación prevista en el artículo 178, párrafo primero, de la Ley de Amparo, de rendir informe justificado y acompañarlo de la demanda de amparo directo, los autos del juicio de origen con sus anexos y constancias de traslado a las partes, comienza a correr a partir de la presentación de la demanda.

20. Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito consideró que el plazo de cinco días que la autoridad responsable tiene para rendir el respectivo informe y remitirlo con las constancias previstas en el artículo 178 de la Ley de Amparo debe computarse a partir de que el expediente esté debidamente integrado, es decir, en cuanto obren en él tanto las constancias de notificación a las partes de la sentencia definitiva o resolución

¹² Décima Época. Registro digital: 2018034. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 59, Tomo III, octubre de 2018, materia común, tesis IV.1o.A.12 K (10a.), página 2169.



que ponga fin al juicio que constituya el acto reclamado, como las de traslado de la demanda de amparo directo a las demás partes.

21. Conclusión que apoyó al considerar que la interpretación del citado precepto legal no podía entenderse de manera literal y aislada, ya que ello implica desconocer las reglas relativas a la interposición y tramitación de la demanda, así como la intención del legislador, en detrimento de la administración de justicia pronta, completa e imparcial, pues en caso de que la autoridad requiera más tiempo para verificar el cumplimiento de la obligación del quejoso de exhibir las copias de traslado de la demanda de amparo directo o de recabar las constancias de notificación del acto reclamado a la quejosa o de traslado a los terceros, deberá justificar esa situación y documentarla en cada caso mediante los requerimientos que resulten necesarios, dada la obligación que tiene de sustanciar los procedimientos dentro de los parámetros legales.

22. En virtud de que los Tribunales Colegiados no sólo analizaron las mismas cuestiones o problemas jurídicos sino que **sus ejercicios interpretativos y conclusiones resultaron opuestos**, se acredita el segundo requisito para la existencia de la contradicción de tesis y, por ende, se hace necesario que este Tribunal Pleno defina la cuestión en aras de garantizar la seguridad jurídica.

23. Finalmente, debe decirse que el hecho de que los asuntos que dieron origen a cada criterio no son similares, no es obstáculo para que sean tomados en cuenta para integrar la presente contradicción de tesis, puesto que ambos tribunales sostuvieron un criterio opuesto en relación con la interpretación del artículo 178, primer párrafo, de la Ley de Amparo.

IV.3. Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción

24. Es posible concluir que los criterios de los tribunales contendientes reflejan una discrepancia relacionada con el artículo 178, primer párrafo, de la Ley de Amparo: en qué momento debe comenzar a computarse el plazo de cinco días que la autoridad responsable tiene para remitir el informe justificado, junto con la demanda de amparo directo, el expediente relativo al juicio de origen y sus anexos, así como las constancias de traslado a las partes al Tribunal Colegiado de Circuito.



25. En virtud de lo anterior, la pregunta a responder para solucionar la presente contradicción es: **¿el plazo de cinco días que el artículo 178, primer párrafo, de la Ley de Amparo establece para que la autoridad responsable en el juicio de amparo directo rinda su informe justificado y lo remita, junto con las constancias correspondientes, al Tribunal Colegiado de Circuito que conocerá del asunto debe correr a partir de la presentación de la demanda o hasta que la autoridad responsable cuente con la totalidad de las constancias de notificación a las partes?**

V. Criterio que debe prevalecer

26. El artículo 178 de la Ley de Amparo establece:

"Artículo 178. Dentro del plazo de cinco días contados a partir del siguiente al de presentación de la demanda, la autoridad responsable que emitió el acto reclamado deberá:

"I. Certificar al pie de la demanda, la fecha de notificación al quejoso de la resolución reclamada, la de su presentación y los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas.

"Si no consta en autos la fecha de notificación, la autoridad responsable dará cumplimiento a lo dispuesto en este artículo, sin perjuicio de que dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que obre en su poder la constancia de notificación respectiva proporcione la información correspondiente al órgano jurisdiccional competente;

"II. Correr traslado al tercero interesado, en el último domicilio que haya designado para oír notificaciones en los autos del juicio de origen o en el que señale el quejoso; y,

"III. Rendir el informe con justificación acompañando la demanda de amparo, los autos del juicio de origen con sus anexos y la constancia de traslado a las partes. Deberá dejar copia certificada de las actuaciones que estime necesarias para la ejecución de la resolución reclamada o para proveer respecto de la suspensión. En el sistema procesal penal acusatorio, se acompañará un índice cronológico del desahogo de la audiencia en la que se haya dictado el acto reclamado, en el que se indique el orden de intervención de cada una de las partes."



27. A efecto de entender mejor el trámite que corresponde a una demanda de amparo directo, conviene tener en cuenta lo previsto en los artículos 176, 177, 179, 180 y 181 del citado ordenamiento legal:

"Artículo 176. La demanda de amparo deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable, con copia para cada una de las partes.

"La presentación de la demanda ante autoridad distinta de la responsable no interrumpe los plazos que para su promoción establece esta ley."

"Artículo 177. Cuando no se exhiban las copias a que se refiere el artículo anterior o no se presenten todas las necesarias, la autoridad responsable prevendrá al promovente para que lo haga dentro del plazo de cinco días, a menos de que la demanda se haya presentado en forma electrónica. Transcurrido éste sin que se haya subsanado la omisión, remitirá la demanda con el informe relativo al Tribunal Colegiado de Circuito, cuyo presidente la tendrá por no presentada. Si el presidente determina que no existe incumplimiento, o que éste no es imputable al quejoso, devolverá los autos a la autoridad responsable para que siga el trámite que corresponda.

"La autoridad responsable, de oficio, mandará sacar las copias en asuntos del orden penal, laboral tratándose de los trabajadores, cuando se puedan afectar intereses de menores o incapaces, así como los derechos agrarios de los núcleos de población comunal o ejidal o de los ejidatarios o comuneros, o de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, o cuando la demanda sea presentada por vía electrónica."

"Artículo 179. El presidente del Tribunal Colegiado de Circuito deberá resolver en el plazo de tres días si admite la demanda, previene al quejoso para su regularización, o la desecha por encontrar motivo manifiesto e indudable de improcedencia."

"Artículo 180. Si hubiera irregularidades en el escrito de demanda por no haber satisfecho los requisitos que establece el artículo 175 de esta ley, el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito señalará al promovente un plazo que no excederá de cinco días, para que subsane las omisiones o corrija los defectos precisados en la providencia relativa.



"Si el quejoso no cumple el requerimiento, el presidente del tribunal tendrá por no presentada la demanda y lo comunicará a la autoridad responsable."

"Artículo 181. Si el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito no encuentra motivo de improcedencia o defecto en el escrito de demanda, o si este último fuera subsanado, la admitirá y mandará notificar a las partes el acuerdo relativo, para que en el plazo de quince días presenten sus alegatos o promuevan amparo adhesivo."

28. Preceptos legales en los que se establece que en la presentación y trámite de la demanda de amparo directo deberá observarse lo siguiente:

A) Se presenta por conducto de la autoridad responsable, con copia para cada una de las partes.

B) Cuando no se exhiban las copias necesarias para correr traslado a las partes, la autoridad responsable prevendrá al promovente para que lo haga dentro del plazo de cinco días, a menos de que la demanda se haya presentado en forma electrónica.

C) Transcurrido ese plazo sin que se haya subsanado la omisión, remitirá la demanda con el informe relativo al Tribunal Colegiado de Circuito, cuyo presidente la tendrá por no presentada. Si el presidente determina que no existe incumplimiento o que éste no es imputable al quejoso, devolverá los autos a la autoridad responsable para que siga el trámite que corresponda.

D) En los asuntos de orden penal, laboral tratándose de los trabajadores, cuando se puedan afectar intereses de menores o incapaces, así como los derechos agrarios o núcleos de población comunal o ejidal o de los ejidatarios o comuneros, o de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, o cuando la demanda sea presentada por vía electrónica, la autoridad responsable, de oficio mandará a sacar las copias.

E) La autoridad responsable que emitió el acto reclamado, dentro del plazo de cinco días a partir del siguiente al de la presentación de la demanda, deberá llevar a cabo lo siguiente:



i. Certificar al pie de la demanda la fecha de notificación al quejoso de la resolución reclamada, la de su presentación y los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas.

ii. Si no consta en autos la fecha de notificación, la autoridad responsable dará cumplimiento a esta obligación, sin perjuicio de que proporcione la información respectiva al tribunal de amparo dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que obre en su poder la constancia de notificación correspondiente.

iii. Correr traslado al tercero interesado en el último domicilio que haya designado para oír notificaciones en los autos del juicio de origen o en el que señale el quejoso.

iv. Rendir el informe con justificación junto con la demanda de amparo, los autos del juicio de origen con sus anexos y las constancias de traslado a las partes. También deberá dejar copia certificada de las actuaciones que estime necesarias para la ejecución de la resolución reclamada o para proveer respecto de la suspensión.

F) Recibida la demanda junto con el informe justificado y las constancias respectivas, el presidente del Tribunal Colegiado deberá resolver en el plazo de tres días si admite la demanda, previene al quejoso para su regularización o la desecha por encontrar motivo manifiesto y razonable de improcedencia.

G) Si hubiera irregularidades en el escrito de demanda por no haber satisfecho los requisitos que establece el artículo 175 de la Ley de Amparo, el presidente del Tribunal Colegiado señalará al promovente un plazo que no excederá de cinco días, para que subsane las omisiones o corrija los defectos precisados en la providencia relativa.

H) Si el quejoso no cumple el requerimiento, el presidente del tribunal tendrá por no presentada la demanda y lo comunicará a la autoridad responsable.

I) Si el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito no encuentra motivo de improcedencia o defecto en el escrito de demanda o si este último fuera subsanado, la admitirá y mandará notificar a las partes el acuerdo relativo, para que en el plazo de quince días presenten sus alegatos o promuevan amparo adhesivo.



29. En relación con el trámite descrito, este Alto Tribunal¹³ ha sostenido reiteradamente que la autoridad responsable funge como auxiliar de la Justicia Federal, en especial, tratándose de los actos en torno a la recepción de la demanda de amparo, el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, el emplazamiento al tercero o terceros interesados y la remisión de la demanda al Tribunal Colegiado competente para su conocimiento.¹⁴

30. Luego, al constituirse en auxiliar de la Justicia Federal, la autoridad responsable se encuentra obligada a tramitar la demanda de amparo atendiendo

¹³ "DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. EL INCUMPLIMIENTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DE LOS TRÁMITES A QUE LA OBLIGA LA LEY DE AMPARO, ES SANCIONABLE CON MULTA. Cuando la autoridad responsable en el juicio de amparo directo, como auxiliar de la Justicia Federal, incurra en omisiones o violaciones al trámite que establecen los artículos 167, 168, 169 y demás relativos de la citada ley con motivo de la presentación de una demanda de amparo directo, y que no sean combatibles a través de la queja establecida en la fracción VIII del artículo 95 de ese ordenamiento, procede que el Tribunal Colegiado de Circuito, a petición de parte interesada, o de oficio, requiera a la citada autoridad para que cumpla, apercibiéndola con la imposición de una multa de veinte a ciento cincuenta días de salario en caso de no hacerlo (artículo 169), y de no obtener respuesta favorable, además de aplicar la sanción señalada, el órgano jurisdiccional se encuentra facultado para hacer uso de los medios de apremio legalmente establecidos, e incluso para fincar la responsabilidad penal a que se refiere el artículo 209 del citado ordenamiento; actuaciones todas ellas que tienen su justificación en la necesidad de acatar el mandato constitucional de administrar justicia de manera pronta, como lo instituye el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.". (Novena Época. Registro digital: 196245. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, mayo de 1998, materia común, tesis P./J. 29/98, página 5).

¹⁴ "JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONTRA LOS ACTOS EMITIDOS POR LA RESPONSABLE CON MOTIVO DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. En la jurisprudencia 2a./J. 4/90 (*), la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante la vigencia de la Ley de Amparo abrogada, determinó que el juicio de garantías inicia con la presentación de la demanda ante el órgano jurisdiccional; tal criterio se confirmó en el artículo 170, fracción I, último párrafo, de la Ley de Amparo vigente, conforme al cual, para efectos de esa ley, el juicio inicia con la presentación de la demanda. En ese sentido, de la interpretación integral de los preceptos legales que rigen el trámite del juicio de amparo directo en ambas legislaciones, deriva que los actos emitidos por la autoridad responsable en torno a la presentación de la demanda relativa forman parte del procedimiento del juicio de amparo directo, por lo cual **la responsable funge con carácter de auxiliar de la Justicia Federal en los actos inherentes, tales como la recepción del libelo, el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, el emplazamiento al o a los terceros perjudicados y la remisión de la demanda al tribunal competente para su conocimiento**; sin que pueda estimarse que los actos dictados dentro del juicio de amparo directo violen derechos fundamentales. Por ello, contra esos actos resulta improcedente el juicio de amparo indirecto, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción IX del artículo 61 de la Ley de Amparo en vigor.". [Décima Época. Registro digital: 2009870. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, materia común, tesis 2a./J. 107/2015 (10a.), página 453].



a las formalidades previstas para ello en el capítulo IV del título primero de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁵

31. Además, en caso de que incumpla con los deberes que le impone el artículo 178 de la Ley de Amparo, se hará acreedora a la multa prevista en el artículo 260, fracción IV,¹⁶ del propio ordenamiento legal, sanción que el Tribunal Colegiado puede imponerle sin necesidad de requerirle o apercibirla previamente, en virtud de que sabe de los deberes y consecuencias que le corresponden conforme al citado ordenamiento legal.¹⁷

¹⁵ "AMPARO DIRECTO. LA NOTIFICACIÓN DEL EMPLAZAMIENTO A JUICIO AL TERCERO INTERESADO DEBE REALIZARSE CONFORME A LA LEY DE AMPARO. Acorde con los artículos 170, último párrafo y 178 del ordenamiento legal citado, el juicio de amparo directo inicia con la presentación de la demanda, correspondiendo a la autoridad responsable el deber de correr traslado al tercero interesado –con copia de la demanda–, para que comparezca a juicio y manifieste lo que a su interés legal convenga, en la inteligencia de que la notificación del emplazamiento debe realizarse atendiendo a las formalidades previstas en el capítulo IV, del título primero, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que en la tramitación de la demanda de amparo directo, las autoridades responsables se constituyen en auxiliares de la Justicia Federal y, por ende, deben ajustar su actuación a las disposiciones de la ley de la materia.". [Décima Época. Registro digital: 2016213. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 51, Tomo I, febrero de 2018, materia común, tesis 2a./J. 6/2018 (10a.), página 561].

¹⁶ "**Artículo 260.** Se sancionará con multa de cien a mil días a la autoridad responsable que:

"...

"IV. No trámite (sic) la demanda de amparo o no remita con la oportunidad debida y en los plazos previstos por esta ley las constancias que le sean solicitadas por amparo o por las partes en el juicio constitucional."

¹⁷ "MULTA EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 260, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO, NO VIOLA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Conforme a lo establecido en los artículos 178 y 260, fracción IV, de la Ley de Amparo, la autoridad responsable que no cumpla con los deberes que le impone el primero de los preceptos mencionados, se hará acreedora a una multa de entre 100 y 1000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Al respecto, no existe la obligación de apercibir o requerir a la autoridad responsable para que cumpla con ello antes de la imposición de la multa en comento, pues el juicio de amparo es un mecanismo de defensa de derechos humanos que debe ser eficaz, por lo que es necesario que se respeten los principios de acceso a la justicia pronta, completa e imparcial establecidos en el artículo 17 de la Constitución Federal. En consecuencia, el artículo 260, fracción IV, de la Ley de Amparo no viola el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la sanción resulta debida e imponible por el solo hecho de que se actualice la infracción a la ley, pues permite evitar retardos y entorpecimientos en esa etapa procedimental a efecto de que la tramitación del juicio resulte compatible con las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y amparo realizadas en junio de 2011; además, es necesario



32. La referida multa es imponible por el solo hecho de que se actualice la infracción a la ley, pues su finalidad no es la de obtener el cumplimiento de los deberes procesales que el artículo 178 de la Ley de Amparo impone a la autoridad responsable, sino sancionar su inobservancia.

33. Lo anterior, porque como lo sostuvo la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁸ la naturaleza jurídica de la multa en comento no

tener en cuenta que la imposición de la multa se da ante el incumplimiento de las obligaciones establecidas por el legislador a las autoridades responsables, que son de conocimiento previo para ellas, lo que implica que necesariamente saben los deberes y consecuencias contenidas en la Ley de Amparo, sin que exista necesidad de que el Tribunal Colegiado de Circuito las requiera o aperciba para que cumplan con aquéllas". [Décima Época. Registro digital: 2009250. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, Tomo II, mayo de 2015, materias constitucional y común, tesis 2a./J. 76/2015 (10a.), página 1304]. "MULTA EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 260, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. Conforme al precepto legal mencionado, se sancionará con multa de 100 a 1000 días a la autoridad responsable que no tramite la demanda de amparo o no remita con la oportunidad debida y en los plazos previstos en la Ley de Amparo las constancias que le sean solicitadas por el juzgador de amparo o por las partes en el juicio constitucional. Por otra parte, en términos del artículo 178, fracción III, de la misma ley, la autoridad responsable debe rendir un informe con justificación acompañando la demanda de amparo y los autos del juicio de origen al Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente. Por ende, el artículo 260, fracción IV, de la Ley de Amparo no vulnera el principio de presunción de inocencia, pues éste no es compatible con la naturaleza de la imposición de la multa señalada, la cual opera de manera inmediata al incumplirse las obligaciones impuestas a las autoridades responsables; máxime que por su trascendencia social no requiere de la consideración de elementos relacionados con la culpabilidad del sujeto para su imposición y no deriva de un procedimiento administrativo sancionador". [Décima Época, Registro digital: 2009204, Instancia: Segunda Sala, Tipo de tesis: jurisprudencia, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, Tomo II, mayo de 2015, materia constitucional, tesis 2a./J. 72/2015 (10a.), página 1306].

¹⁸ "MULTA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 260, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO. SU IMPOSICIÓN POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NO ESTÁ CONDICIONADA A REQUERIMIENTO NI APERCIBIMIENTO PREVIOS A LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO (LEGISLACIÓN DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). La referida sanción se prevé para los casos en que tal autoridad no tramite la demanda de amparo o no remita con la oportunidad debida y en los plazos previstos por la propia Ley de Amparo, las constancias conducentes al caso. Ahora bien, el numeral 260, fracción IV, de la Ley de Amparo que prevé esa multa, debe interpretarse en relación con el artículo 178 del propio ordenamiento, pues en éste se precisaron ciertos deberes procesales impuestos por el legislador a la autoridad responsable que recibe una demanda de amparo directo. La finalidad u objeto de la multa en comento no es obtener el cumplimiento de los deberes procesales que impone a la responsable el referido artículo 178, sino sancionar su inobservancia. Además, su naturaleza jurídica no es la de una medida de apremio o de una corrección disciplinaria, sino una sanción, pues no deviene de un mandato del órgano de control constitucional, ni se encamina a la preservación del orden o respeto en un juicio, sino que constituye



es la de una medida de apremio o de una corrección disciplinaria, sino una sanción, pues no deviene de un mandato del órgano de control constitucional, ni se encamina a la preservación del orden o respeto en un juicio, sino que constituye una consecuencia jurídica que resulta del desacato a un mandato directo de la Ley de Amparo, del que la autoridad responsable tuvo conocimiento previo.

34. Se trata de una sanción que permite evitar retardos y entorpecimiento en la tramitación del juicio de amparo, porque al desatender al plazo previsto en el artículo 178 de la Ley de Amparo, se genera un obstáculo para el acceso a la prosecución de la instancia constitucional, en contravención al principio de impartición de justicia pronta y expedita tutelado en el artículo 17 de la Constitución Federal.

35. Lo anterior no implica que en todos los casos en que la autoridad responsable incurra en una dilación en relación con la remisión de la demanda de amparo, se hará acreedora a la multa prevista en el artículo 260, fracción IV, de la Ley de Amparo, pues en aquellos casos en que rinda su informe con justificación, acompañando la demanda de amparo y los autos del juicio de origen al

una consecuencia jurídica que resulta del desacato a un mandato directo de la Ley de Amparo, cuyo conocimiento sí es previo para la autoridad responsable. Por ello, aun cuando la finalidad de los órganos de amparo no es erigirse como meros sancionadores, per se, sino como guardianes del orden constitucional, en principio, la referida multa debe imponerse, de oficio y de manera general, ante el solo hecho de que se haya materializado el supuesto correlativo de infracción a la ley; sin que en modo alguno deba condicionarse su imposición a requerimiento o apercibimiento previos a la autoridad responsable, para el caso de que incumpla con lo mandado en el artículo 178 de la propia ley de la materia, pues es claro que si éste ya quedó inobservado y no se acató en sus términos en su debida oportunidad, la sanción deviene condigna, porque al desatenderse lo dispuesto en dicho precepto se genera un obstáculo para el acceso a la prosecución de la instancia constitucional y, en consecuencia, al dictado de la sentencia correspondiente que resuelva su planteamiento por la Justicia de la Unión, con franca infracción a lo dispuesto en el numeral 17 constitucional, al afectar el derecho del gobernado a que se le administre justicia por tribunales que deben estar expeditos para impartirla dentro de los plazos y términos que se fijan en las propias leyes. De sostenerse criterio opuesto, se soslayaría el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto impone a todas las autoridades, que en el ámbito de sus competencias, promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; además de desatender el lineamiento que ese mismo precepto constitucional prevé, en el sentido de que el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.". [Décima Época. Registro digital: 2007289. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, Tomo I, agosto de 2014, materia común, tesis 1a./J. 35/2014 (10a.), página 361].



Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, fuera de la oportunidad debida y en los plazos previstos en la Ley de Amparo, tendrá oportunidad de ser escuchada previamente a la imposición de la multa, porque al momento de rendir el mencionado informe, podrá manifestar lo que a su derecho convenga y expresar las razones que a su juicio justifiquen el retardo en la remisión de la demanda de amparo.¹⁹

36. De esta manera es imprescindible que al rendir su informe justificado, la autoridad responsable exponga la causa o causas que originaron el retraso en el trámite y remisión de la demanda de amparo directo, de las constancias relativas al traslado de las partes y el expediente de origen, pues los argumentos que expongan en ese aspecto serán analizados por el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito al momento de proveer sobre la admisión de la demanda, de manera que en el caso que estime que existen elementos suficientes para valorar si la remisión realizada por la autoridad responsable es contraria al artículo 178 de la Ley de Amparo, procederá a aplicar la sanción prevista en el numeral 260, fracción IV, del mencionado ordenamiento legal.²⁰

¹⁹ "MULTA EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 260, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO, NO VIOLA EL DERECHO HUMANO DE AUDIENCIA PREVIA. Acorde con el precepto legal citado, se sancionará con multa de 100 a 1000 días a la autoridad responsable que no tramite la demanda de amparo o no remita con la oportunidad debida y en los plazos previstos en la Ley de Amparo las constancias que le sean solicitadas en el juicio constitucional. A su vez, conforme al artículo 178, fracción III, de la misma ley, la autoridad responsable debe rendir un informe con justificación acompañando la demanda de amparo y los autos del juicio de origen al Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, para darle oportunidad de defender la legalidad y la constitucionalidad de sus actos y, de esa manera, tener una adecuada defensa en el juicio de amparo. Sobre tales premisas se concluye que el artículo 260, fracción IV, de la ley referida no viola el derecho humano de audiencia previa reconocido por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues es en dicho informe donde la autoridad responsable puede manifestar lo que a su derecho convenga y expresar las razones que a su juicio justifiquen la dilación en la remisión de la demanda de amparo; es decir, la autoridad responsable no carece de un medio para ser escuchada previamente a la imposición de la multa, toda vez que en el informe indicado puede justificar sus actuaciones.". [Décima Época. Registro digital: 2009203. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, Tomo II, mayo de 2015, materia constitucional, tesis 2a./J. 71/2015 (10a.), página 1305].

²⁰ "MULTA EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 260, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE LA MATERIA, DEBE IMPONERSE EN EL AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA. Del análisis sistemático de la Ley de Amparo se advierte que el presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito cuenta, al momento de proveer sobre la admisión de una demanda de amparo directo junto con el informe justificado y los demás elementos establecidos en la ley, con los elementos suficientes para valorar si la remisión realizada por la autoridad responsable transgrede el artículo 178 de la



37. Precisado lo anterior, a efecto de retomar el punto de la presente contradicción este Tribunal Pleno considera que a efecto de determinar en qué momento debe computarse el plazo de cinco días que la autoridad responsable tiene para rendir su informe justificado y remitir la demanda de amparo y constancias correspondientes al Tribunal Colegiado, resulta necesario tener en cuenta los artículos 1o., párrafos primero a tercero y 17, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de los cuáles, al resolver la contradicción de tesis 55/2014,²¹ se consideró lo siguiente:

38. El artículo 1o.²² constitucional establece:

a. En los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados interna-

misma legislación y, en consecuencia, si es el caso de aplicar la sanción prevista en el numeral 260, fracción IV, citado. De esa forma, se permite que, mediante el recurso de reclamación, la autoridad responsable pueda presentar argumentos encaminados a desvirtuar las razones en las que se sustentó la imposición de la multa, pues la sanción que se combate es una afectación personal sufrida por el titular del órgano responsable, el cual tiene derecho a un recurso para impugnar los actos que le afectan, en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese sentido, aun cuando en el informe justificado la autoridad responsable exponga las razones que a su juicio justifican el incumplimiento de lo establecido en el artículo 178 de la Ley de Amparo y el presidente del órgano colegiado considere que se debe imponer la multa dispuesta en el artículo 260, fracción IV, de esa ley, la autoridad responsable tendrá oportunidad de desvirtuar los razonamientos que sustentan la sanción decretada mediante el recurso de reclamación."

²¹ Fallada en sesión de trece de octubre de dos mil catorce. Unanimidad de nueve votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ausentes: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Sergio A. Valls Hernández.

²² "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.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación 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, en los términos que establezca la ley."



cionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías establecidas para su protección.

b. El ejercicio de esos derechos humanos y de las garantías establecidas para su protección no puede restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que establece la propia Constitución.

c. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Federal y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo el tiempo a las personas la protección más amplia.

d. Todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

e. El Estado Mexicano debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

39. Por su parte, el artículo 17, párrafos primero y segundo,²³ de la Constitución, contempla el derecho de acceso a la impartición de justicia. De su interpretación se desprende que:

a. Este precepto garantiza a los gobernados el disfrute de diversos derechos relacionados con la administración de justicia.

b. Entre los diversos derechos fundamentales que se tutelan en ese numeral se encuentra el relativo a tener un acceso efectivo a la administración de justicia que desarrollan los tribunales, debiendo precisarse que para su debido acatamiento no basta que se permita a los gobernados instar ante un órgano jurisdiccional, sino que el acceso sea efectivo en la medida en que el justiciable, de

²³ "Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales."



cumplir con los requisitos justificados constitucionalmente, pueda obtener una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos cuya tutela jurisdiccional ha solicitado.

c. La impartición de la administración de justicia solicitada por los gobernados y, por ende, el efectivo acceso a la justicia se debe sujetar a los plazos y términos que fijen las leyes.

d. Los plazos y términos que se establezcan en las leyes deben garantizar a los gobernados, entre otros derechos fundamentales, el acceso efectivo a la justicia, el que se concreta en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión jurisdiccional sobre las pretensiones deducidas.

40. Los deberes del Estado correlativos al principio de justicia pronta y expedita son:

i. Desarrollar los procedimientos diligentemente, procurando resolver las cuestiones planteadas dentro de los plazos legales.

ii. Evitar, impedir y remover, en su caso, los obstáculos para el desenvolvimiento de los procedimientos.

iii. Prever medios de defensa, efectivos y expeditos contra todos los actos que por sí solos puedan afectar derechos fundamentales, entre ellos, el de acceso a la justicia (obligación de medio, no de fin).

41. Por tanto, los deberes del Estado relacionados con el principio de justicia pronta y expedita, contenido en el derecho humano de acceso a la justicia, se pueden clasificar en dos tipos:

a. Los relacionados con el desarrollo de procedimientos y trámites.

b. Los vinculados con el establecimiento de medios de impugnación efectivos y expeditos contra todos los actos que, puedan afectar, por sí solos, derechos fundamentales, entre los que se encuentran también el de acceso a la justicia.



42. Hasta aquí las consideraciones relativas a la contradicción de tesis 55/2014.

43. De esta manera, debe concluirse que el plazo de cinco días previsto en el párrafo primero del artículo 178 de la Ley de Amparo, debe computarse a partir del día siguiente al de la presentación de la demanda. Plazo en el que la autoridad responsable se encuentra vinculada a proceder en los términos que indican las fracciones I, II y III, del artículo 178 de la Ley de Amparo, es decir, deberá certificar la demanda, correr traslado a la parte tercero interesada, rendir informe con justificación acompañado de la demanda de amparo, de los autos del juicio de origen con sus anexos y la constancia de traslado a las partes, así como dejar copia certificada de las actuaciones necesarias para la ejecución de la resolución reclamada o proveer en relación con la suspensión.

44. Ello con el fin de que el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito se encuentre en aptitud de proveer en relación con la admisión de la demanda de amparo, en los términos previstos por la Ley de Amparo, es decir, previniendo al quejoso, desechando la demanda o admitiéndola, en cuyo caso deberá notificar a las partes del plazo de quince días para que presenten alegatos o formulen amparo adhesivo.²⁴

²⁴ "AMPARO ADHESIVO Y ALEGATOS. EN EL AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO ES CONVENIENTE QUE SE SEÑALE DE MANERA EXPRESA LA POSIBILIDAD QUE TIENEN LAS PARTES DE PROMOVERLO O FORMULARLOS Y EL PLAZO PARA TAL EFECTO. De la interpretación del artículo 181 de la Ley de Amparo, en relación con los numerales 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevén el principio de interpretación más favorable a la persona y el derecho de acceso a la justicia, deriva que, para garantizar que en un solo juicio se resuelva acerca de la totalidad de las violaciones procesales aducidas tanto por la quejosa, como por el promovente de la demanda de amparo adhesivo, y en aras de otorgar certeza respecto de las prerrogativas de cada una de las partes involucradas en el juicio de amparo directo, es conveniente señalar expresamente en el auto admisorio que éstas pueden formular alegatos o interponer amparo adhesivo y el plazo para tal efecto; sin embargo, es importante destacar que, en caso de que no se realice el señalamiento indicado, ello no afecta la validez del referido auto admisorio, ya que la precisión en comentario deriva de la propia Ley de Amparo. Ahora, cuando se realice la notificación por lista del auto admisorio mencionado, se tendrá la certeza de que las partes conocen la prerrogativa con la que cuentan, y así lograr concentrar en un mismo juicio el análisis de todas las posibles violaciones habidas en un proceso, a fin de resolver conjuntamente sobre ellas y evitar dilaciones innecesarias. Además, la notificación del acuerdo admisorio de la demanda de amparo al tercero interesado en el juicio debe efectuarse por medio de lista, porque no es la primera notificación, ya que ésta la constituye la diversa que realiza la autoridad responsable para emplazarlo al juicio de amparo, de acuerdo con el artículo 178, fracción II, de la ley de la materia.". [Décima Época.



45. Interpretación que es acorde con el principio pro persona y el de acceso a la impartición de justicia pronta, completa y expedita, tutelados en los preceptos 1o. y 17 de la Constitución, pues vincula a la autoridad responsable a desarrollar con la mayor prontitud y celeridad el trámite de la demanda de amparo directo, desde su recepción, hasta el momento en que debe rendir el informe justificado correspondiente y remitirlo al Tribunal Colegiado del conocimiento, junto con la demanda, los autos del juicio de origen con sus anexos y la constancia o constancias de traslado a las partes.

46. Esta interpretación incluso es acorde con la finalidad del legislador al expedir la Ley de Amparo vigente, pues de la exposición de motivos de la Cámara de Senadores, se aprecia que la intención fue la de modernizar el juicio de amparo, constituido como el mecanismo más eficaz que los gobernados tienen para corregir los abusos o equivocaciones del poder público que lesionan o vulneran los derechos fundamentales de las personas reconocidos en la Constitución.

47. Al modernizar el diseño del juicio de amparo, el legislador ordinario contempló expresamente el plazo de cinco días contados a partir de la presentación de la demanda de amparo, en el que la autoridad responsable debe tramitarla y remitirla junto con el informe justificado y constancias necesarias, al Tribunal Colegiado de Circuito que conocerá del asunto.

48. Por tanto, se trata de un plazo que el legislador estableció en la demanda de amparo, a fin de que la autoridad responsable, en calidad de auxiliar de la Justicia Federal, realice el emplazamiento de las partes, rinda su informe y remita la demanda de amparo con la mayor celeridad posible, en aras de favorecer el principio de impartición de justicia pronta, completa y expedita.

49. De esta manera, no podría considerarse que el referido plazo de cinco días comience con posterioridad al momento en que la responsable recabe las constancias de traslado respectivas, pues dicha interpretación, lejos de favorecer la celeridad en el trámite de la demanda de amparo, lo retrasaría, porque a la postre implicaría que la obligación que la autoridad responsable tiene de correr traslado a las partes no estaría sujeta a plazo alguno y que cuenta con el plazo

Registro digital: 2008146. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 13, Tomo I, diciembre de 2014, materia común, tesis P./J. 62/2014 (10a.), página 5].



de cinco días contados a partir de que cuente con la totalidad de las constancias, para sólo rendir su informe justificado y remitirlo al Tribunal Colegiado de conocimiento con las constancias correspondientes, lapso que incluso, sería excesivo, en la medida en que sólo entraña la obligación de remitir la demanda al referido órgano jurisdiccional federal, lo cual, además, haría inoqua la sanción prevista en el artículo 260, fracción IV, de la Ley de Amparo.

50. Así, en aras de favorecer el principio pro persona y el derecho de imparición de justicia pronta y expedita, se concluye que el plazo de cinco días previsto en el párrafo primero del artículo 178 de la Ley de Amparo, que la autoridad responsable tiene para dar cumplimiento a las obligaciones procesales previstas en las fracciones I, II y III del citado precepto legal, comienza a partir del día siguiente al de la presentación de la demanda de amparo.

51. Interpretación que en modo alguno es discrepante con el criterio sustentado por la Primera Sala²⁵ de este Alto Tribunal, en el que se consideró que

²⁵ "QUEJA PREVISTA EN LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 95, DE LA LEY DE AMPARO. PARA DETERMINAR LA OPORTUNIDAD DE ESE RECURSO ES INDISPENSABLE QUE EN EL CUADERNILLO INCIDENTAL OBRE LA CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN A LA AUTORIDAD QUE RESIDE FUERA DEL LUGAR DEL JUICIO. El recurso de queja previsto en la fracción XI, del artículo 95 de la Ley de Amparo, procede contra las resoluciones del Juez de Distrito o del superior del tribunal responsable que concedan o nieguen la suspensión provisional. Por otra parte, conforme al artículo 99 del indicado ordenamiento, el mencionado recurso debe interponerse ante esas autoridades dentro del término de veinticuatro horas, contadas a partir del día siguiente a la fecha en que para la parte recurrente surta efectos la notificación que conceda o niegue la suspensión provisional. Para su tramitación, los Jueces de Distrito o el superior del tribunal remitirán de inmediato los escritos en los que se formule la queja, con las constancias pertinentes, al tribunal que deba conocer de ella, el cual, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, resolverá de plano lo que proceda. Por lo anterior, el Juez de Distrito debe remitir el expediente al Tribunal Colegiado hasta que obre en autos la constancia de notificación a la autoridad que reside fuera del lugar del juicio, pues dicha constancia resulta indispensable para que el Tribunal Colegiado que debe conocer y resolver el recurso de queja, realice el cómputo del plazo para verificar la oportunidad. Lo anterior, porque el plazo para interponer el recurso de queja se cuenta a partir del día siguiente a la fecha en que para la recurrente surte efectos la notificación del auto recurrido, y la fecha fehaciente en que se notificó a la autoridad recurrente sólo se obtiene de la constancia de notificación; esto obedece a la finalidad de garantizar certeza y seguridad jurídica en el procedimiento de amparo. Sin perjuicio de que, en su caso, la autoridad recurrente estará en aptitud de anexar a su recurso de queja, copia certificada de la constancia de notificación del auto que recurre, para demostrar la oportunidad en su presentación.". (Novena Época. Registro digital: 161013. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, materia común, tesis 1a./J. 79/2011, página 877).



tratándose del recurso de queja, el Juez de Distrito debe remitirlo junto con las constancias relativas a la notificación de las partes del acuerdo en el que se tuvo por interpuesto dicho medio de impugnación, ni tampoco con el sustentado en diversa jurisprudencia en que la Segunda Sala²⁶ de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el plazo de veinticuatro horas que el artículo 89 de la Ley de Amparo abrogada contemplaba para que el Juez de Distrito remitiera el recurso de revisión al Tribunal Colegiado de Circuito debía computarse a partir de que el expediente estuviera debidamente integrado. Lo anterior, porque los mencionados criterios interpretan textos normativos que difieren del artículo 178 de la Ley de Amparo vigente.

52. Lo anterior, no implica soslayar que podrían suscitarse diversas circunstancias que impliquen la imposibilidad material para que la autoridad responsable recabe las constancias de traslado a las partes en el plazo de cinco días, por ejemplo, como ocurrió en uno de los casos que dieron origen a la presente con-

²⁶ "REVISIÓN EN AMPARO. EL PLAZO DE VEINTICUATRO HORAS ESTABLECIDO POR EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 89 DE LA LEY DE LA MATERIA, PARA QUE EL JUEZ DE DISTRITO REMITA EL EXPEDIENTE ORIGINAL A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE CORRESPONDA, JUNTO CON EL ESCRITO DE EXPRESIÓN DE AGRAVIOS Y LA COPIA PARA EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL, DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE QUE AQUÉL ESTÉ DEBIDAMENTE INTEGRADO. El artículo 89 de la Ley de Amparo prevé que interpuesta la revisión y recibidas en tiempo las copias del escrito de expresión de agravios conforme al artículo 88, el Juez de Distrito o el superior del tribunal que haya cometido la violación reclamada en los casos a que se refiere el artículo 37, remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia de la Nación o al Tribunal Colegiado de Circuito, según sea el caso, dentro del plazo de veinticuatro horas, así como el original del propio escrito de agravios y la copia que corresponda al Ministerio Público Federal. De la interpretación del indicado artículo 89, en relación con las reglas de interposición y tramitación del recurso de revisión previstas en los artículos 83 a 86 y 88 a 90 de la Ley de Amparo, así como con la intención que tuvo el legislador al realizar las reformas a esa Ley, que quedaron plasmadas en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de enero de 1984, y que están orientadas al cumplimiento de la garantía de justicia eficaz, pronta y expedita, contenida en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el plazo de veinticuatro horas a que se refiere el citado artículo 89 debe correr a partir de que el expediente se encuentre debidamente integrado, esto es, en cuanto obren en él las constancias de notificación a las partes de la resolución o sentencia recurrida y del auto por el que el Juez de Distrito tiene por interpuesta la revisión y ordena correr traslado de la misma, con copia del escrito de agravios." (Novena Época. Registro digital: 180481. Instancia: Segunda Sala, Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, materia común, tesis 2a./J. 116/2004, página 306).



tradición, en que la parte tercero interesada tenía domicilio fuera del lugar de residencia del tribunal responsable.

53. Sin embargo, el hecho de que se susciten diversas vicisitudes en el trámite que la autoridad responsable dé a la demanda de amparo directo, en especial, en relación con la obligación de recabar las constancias de emplazamiento a las partes, no implica considerar que en esos casos, el plazo de cinco días previsto en el primer párrafo del artículo 178 de la Ley de Amparo debe comenzar a partir de que la autoridad responsable cuente con la totalidad de las constancias necesarias para rendir su informe justificado, ni tampoco que, con el propósito de rendir su informe, dentro del referido plazo, deba rendir su informe justificado y remitir la demanda de amparo, sin contar con la totalidad de las constancias de traslado a las partes.

54. Lo anterior, porque de considerar que en el supuesto en comento, el plazo de cinco días debe comenzar a computarse a partir de que la autoridad responsable cuenta con la totalidad de las constancias a que se refiere la fracción III del citado precepto legal, implicaría liberarla de la obligación que le corresponde, como auxiliar de la Justicia Federal, de observar el cumplimiento de la ley en los plazos y términos previstos por el legislador, en detrimento del derecho de acceso a la impartición de justicia pronta y expedita tutelado en el artículo 17 constitucional, pues podría suscitarse que al recibir una demanda de amparo directo, se limite a ordenar correr traslado a las partes, sin que se encuentre obligada a cerciorarse de que las diligencias correspondientes se desahoguen con la debida oportunidad y prontitud.

55. La imposibilidad material para recabar las constancias de emplazamiento en el plazo de cinco días tampoco puede desencadenar que se considere que la autoridad responsable se encuentra vinculada a rendir su informe justificado sin contar con la constancia o constancias de traslado a las partes, pues de hacerlo así, estaría inobservando la obligación prevista en el artículo 178, fracción III, de la Ley de Amparo, en el que se establece que al rendir su informe debe remitir la demanda de amparo debidamente certificada, las referidas constancias de traslado, así como los autos relativos al juicio de origen con sus anexos. Documentos que son necesarios a efecto de que el presidente del Tribunal Colegiado, al proveer en relación con la demanda, dé vista a las



partes para que estén en aptitud de formular sus alegatos o promover demanda de amparo adhesivo.²⁷

56. Además, lejos de dar celeridad al trámite de la demanda de amparo, se entorpecería, pues la omisión de remitir la totalidad de las constancias de traslado provocará que el presidente del Tribunal Colegiado tenga que dictar las providencias necesarias para requerirlas antes de proveer en relación con la admisión de la demanda.

57. De esta manera, atendiendo al criterio sostenido por la Segunda Sala, que este Tribunal Pleno comparte, en el sentido de que es en el informe justificado donde la autoridad responsable puede manifestar lo que a su derecho convenga y expresar las razones que a su juicio justifiquen la dilación en la remisión de la demanda de amparo,²⁸ se concluye que en aquellos casos en que la

²⁷ "AMPARO ADHESIVO Y ALEGATOS. EN EL AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO ES CONVENIENTE QUE SE SEÑALE DE MANERA EXPRESA LA POSIBILIDAD QUE TIENEN LAS PARTES DE PROMOVERLO O FORMULARLOS Y EL PLAZO PARA TAL EFECTO. De la interpretación del artículo 181 de la Ley de Amparo, en relación con los numerales 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevén el principio de interpretación más favorable a la persona y al derecho de acceso a la justicia, deriva que, para garantizar que en un solo juicio se resuelva acerca de la totalidad de las violaciones procesales aducidas tanto por la quejosa, como por el promovente de la demanda de amparo adhesivo, y en aras de otorgar certeza respecto de las prerrogativas de cada una de las partes involucradas en el juicio de amparo directo, es conveniente señalar expresamente en el auto admisorio que éstas pueden formular alegatos o interponer amparo adhesivo y el plazo para tal efecto; sin embargo, es importante destacar que, en caso de que no se realice el señalamiento indicado, ello no afecta la validez del referido auto admisorio, ya que la precisión en comento deriva de la propia Ley de Amparo. Ahora, cuando se realice la notificación por lista del auto admisorio mencionado, se tendrá la certeza de que las partes conocen la prerrogativa con la que cuentan, y así lograr concentrar en un mismo juicio el análisis de todas las posibles violaciones habidas en un proceso, a fin de resolver conjuntamente sobre ellas y evitar dilaciones innecesarias. Además, la notificación del acuerdo admisorio de la demanda de amparo al tercero interesado en el juicio debe efectuarse por medio de lista, porque no es la primera notificación, ya que ésta la constituye la diversa que realiza la autoridad responsable para emplazarlo al juicio de amparo, de acuerdo con el artículo 178, fracción II, de la ley de la materia.". [Décima Época. Registro digital: 2008146. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 13, Tomo I, diciembre de 2014, materia común, tesis P./J. 62/2014 (10a.), página 5].

²⁸ "MULTA EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 260, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO, NO VIOLA EL DERECHO HUMANO DE AUDIENCIA PREVIA. Acorde con el precepto legal citado, se sancionará con multa de 100 a 1000 días a la autoridad responsable que no trámite la demanda de amparo o no remita con la oportunidad debida y en los plazos pre-



autoridad responsable se encuentre materialmente impedida para recabar, en el plazo de cinco días, las constancias de traslado a las partes, deberá realizar las diligencias necesarias para recabarlas en el menor lapso posible y una vez que cuente con ellas, deberá dar cumplimiento inmediato a lo previsto en la fracción III del artículo 178 de la Ley de Amparo, es decir, deberá rendir su informe justificado acompañado de la demanda, certificada en términos de la fracción I, de dicho precepto, constancias relativas al juicio de origen y anexos, así como las constancias de traslado a las partes. Obligación que deberá satisfacer de manera inmediata al momento en que cuente con la totalidad de las constancias que debe anexar a su informe justificado.

58. Además, al rendir su informe justificado y remitir la demanda de amparo junto con las constancias previstas en el artículo 178, fracción III, de la Ley de Amparo, la autoridad responsable deberá expresar las razones que justifiquen la dilación respectiva y anexar los documentos que sustenten dichos argumentos, las cuáles serán tomadas en cuenta por el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito a efecto de que, al momento de proveer en relación con la admisión de la demanda de amparo determine si la responsable actuó o no en contravención al mencionado precepto legal, pues de ser así, deberá imponer la multa prevista en el diverso artículo 260, fracción IV, de la mencionada ley reglamentaria.

59. En esas condiciones se concluye que por regla general la autoridad responsable se encuentra obligada a rendir su informe justificado y a remitirlo junto con la demanda de amparo, constancias de traslado a las partes, autos origina-

vistos en la Ley de Amparo las constancias que le sean solicitadas en el juicio constitucional. A su vez, conforme al artículo 178, fracción III, de la misma ley, la autoridad responsable debe rendir un informe con justificación acompañando la demanda de amparo y los autos del juicio de origen al Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, para darle oportunidad de defender la legalidad y la constitucionalidad de sus actos y, de esa manera, tener una adecuada defensa en el juicio de amparo. Sobre tales premisas se concluye que el artículo 260, fracción IV, de la ley referida no viola el derecho humano de audiencia previa reconocido por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues es en dicho informe donde la autoridad responsable puede manifestar lo que a su derecho convenga y expresar las razones que a su juicio justifiquen la dilación en la remisión de la demanda de amparo; es decir, la autoridad responsable no carece de un medio para ser escuchada previamente a la imposición de la multa, toda vez que en el informe indicado puede justificar sus actuaciones.". [Décima Época. Registro digital: 2009203. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, Tomo II, mayo de 2015, materia constitucional, tesis 2a./J. 71/2015 (10a.), página 1305].



les del expediente de origen y anexos, dentro del plazo de cinco días contado a partir del día siguiente al de la presentación de la demanda de amparo.

60. Sin embargo, en aquellos casos en que la autoridad responsable se encuentre materialmente imposibilitada para recabar las constancias de traslado a las partes dentro del referido plazo, deberá atender al principio pro persona y al derecho a la justicia pronta y expedita, tutelados en los artículos 1o. y 17 de la Constitución Federal y realizar las diligencias necesarias para recabarlas en el menor plazo posible, en el entendido de que una vez que cuente con ellas, deberá rendir su informe justificado inmediatamente, en el que deberá expresar las causas que motivaron la dilación de la remisión de la demanda de amparo y las constancias correspondientes.

61. Ello, con el fin de que al momento en que el presidente del Tribunal Colegiado reciba el informe justificado, se encuentre en posibilidad de proveer en relación con la admisión de la demanda de amparo.

62. En atención a las relatadas consideraciones, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el siguiente criterio:

INFORME JUSTIFICADO EN AMPARO DIRECTO. EL PLAZO DE CINCO DÍAS QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE TIENE PARA RENDIRLO, COMIENZA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA. De la interpretación del primer párrafo del artículo 178 de la Ley de Amparo, en relación con los diversos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –que prevén el principio de interpretación más favorable a la persona y el derecho de acceso a la impartición de justicia pronta y expedita– deriva que, por regla general, el plazo de cinco días que la responsable tiene para dar cumplimiento a sus fracciones I, II y III, comienza a partir del día siguiente al de la presentación de la demanda de amparo directo, lo que implica que la autoridad responsable emplace a las partes, rinda su informe con justificación y remita la demanda al Tribunal Colegiado de Circuito con la mayor celeridad posible; sin embargo, cuando la autoridad responsable se encuentre materialmente imposibilitada para recabar las constancias de traslado dentro del referido plazo, debe realizar las diligencias necesarias para obtenerlas en el menor lapso posible, en el entendido de que una vez que cuente con ellas habrá de rendir su informe inmediatamente, en el que expresará las causas que motivaron la dilación en la remi-



sión de la demanda y de las constancias correspondientes, debiendo recabar los documentos que sustentan estos argumentos, con el objeto de que el presidente del respectivo Tribunal Colegiado de Circuito, al proveer sobre la demanda, determine si la respuesta se apega al marco legal aplicable o, de lo contrario, debe imponer la multa prevista en el diverso artículo 260, fracción IV, de la Ley de Amparo.

63. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Décimo Primero Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en esta resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, 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 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 apartados I, II, III y IV relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite, a la competencia y legitimación y a la existencia de la contradicción.

En relación con el punto resolutivo 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 con reservas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo al criterio que debe prevalecer. El Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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.

El Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá no asistió a la sesión de veintidós 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: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 18/2019 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, Tomo I, enero de 2020, página 8, con número de registro digital: 2021418.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 75/2015 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de mayo de 2015 a las 9:40 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, Tomo II, mayo de 2015, página 1308, con número de registro digital: 2009251.

Las tesis de jurisprudencia y aisladas 2a./J. 6/2018 (10a.), 2a./J. 107/2015 (10a.), 2a./J. 71/2015 (10a.), P./J. 62/2014 (10a.), 1a./J. 35/2014 (10a.), I.11o.T.2 K (10a.) y IV.1o.A.12 K (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 16 de febrero de 2018 a las 10:18 horas, 4 de septiembre de 2015 a las 10:15 horas, 22 de mayo de 2015 a las 9:30 horas, 12 de diciembre de 2014 a las 9:35 horas, 29 de agosto de 2014 a las 8:13 horas, 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas y 5 de octubre de 2018 a las 10:15 horas, respectivamente.



INSTITUCIONES DE SEGUROS Y DE FIANZAS. EL ARTÍCULO 478 DE LA LEY QUE LAS REGULA, AL NO PREVER UN PLAZO PARA QUE LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS DICTE RESOLUCIÓN UNA VEZ INICIADO EL PROCEDIMIENTO DE INFRACCIÓN, VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 169/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LA PRIMERA Y LA SEGUNDA SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 29 DE OCTUBRE DE 2019. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: JAZMÍN BONILLA GARCÍA.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día veintinueve de octubre del dos mil diecinueve, emite la siguiente:

RESOLUCIÓN:

1. Mediante la cual se analizan los autos relativos a la **contradicción de tesis 169/2018, entre los criterios sustentados por la Primera y Segunda Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

I. Antecedentes

2. **Denuncia.** Servicios Integrales de Salud Nova, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su representante, denunció la posible contradicción entre los criterios emitidos por la Primera y la Segunda Salas de este Alto Tribunal al resolver, respectivamente, los amparos directos en revisión 5149/2017 y 19/2018.

II. Trámite

3. El Ministro presidente admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis y la registró con el número 169/2018, consideró que se surtía la competencia del Tribunal Pleno porque versa sobre criterios contradictorios sustentados por las Salas de este Alto Tribunal, turnó el asunto al Ministro Javier Laynez Potisek para su estudio y, una vez que el expediente fue debidamente integrado, le remitió los autos.



III. Competencia

4. Este Tribunal Pleno es competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de tesis de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 226, fracción I, de la Ley de Amparo y 14, fracción II, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 37, párrafo primero, 81, párrafo primero y 86, párrafo segundo, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que los criterios contendientes han sido sustentados por la Primera y Segunda Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

IV. Legitimación

5. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción I, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por la recurrente en los amparos directos en revisión que contienen los criterios en contienda.

V. Criterios contendientes

6. A fin de resolver la denuncia de contradicción de tesis resulta conveniente traer a colación las posiciones esenciales que asumieron las Salas de este Alto Tribunal a través de las ejecutorias respectivas.

7. La **Primera Sala** conoció del recurso de revisión interpuesto contra una sentencia de amparo directo en que se reclamó la sentencia de nulidad que reconoció la validez de la resolución que impuso a la quejosa una multa por infracciones a la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas y, además, se planteó la inconstitucionalidad de los artículos 474, 478, 479 y 482 del ordenamiento referido por estimarlos violatorios del principio de seguridad jurídica al no prever un plazo para que la autoridad emita y notifique la resolución que imponga a los supervisados alguna sanción.

8. Para ocuparse del aspecto de constitucionalidad referido, en el apartado que interesa para efectos de la presente contradicción, la Primera Sala compartió el criterio que sostuvo el Tribunal Colegiado de Circuito en la sentencia sujeta



a revisión relativo a que el plazo genérico de caducidad previsto en el artículo 482 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas se relaciona exclusivamente con las facultades de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para imponer sanciones administrativas; sin embargo, no señala el plazo para que se dicte resolución en el procedimiento administrativo sancionador.

9. Aclaró que tampoco se puede considerar que el plazo que prevé el diverso artículo 6 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas resulte aplicable supletoriamente para definir el tiempo con que cuenta la autoridad financiera para emitir resolución dentro de un procedimiento sancionador, pues esa norma únicamente es aplicable cuando el Estado ejerce su función natural administrativa, pero no cuando actúa con base en su carácter de ente punitivo en materia de infracciones administrativas.

10. Agregó que incluso al resolver el amparo directo en revisión 2360/2016 de su índice, en que se tildó de inconstitucional el artículo 88 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito precisamente por no prever el plazo con que cuenta la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para emitir resolución sancionatoria, sostuvo que una norma parecida al artículo 6 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas no es suficiente para considerar que se dispone de ese lapso de tiempo. Al contrario, se sostuvo que dicha norma es inconstitucional por no prever un límite temporal para emitir la resolución sancionadora, tal como sucede en el caso ahora sometido a su conocimiento, esto es, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas.

11. Expuso que la lectura integral de este último ordenamiento no revela alguna previsión general de supletoriedad que permita asumir cuál es el plazo con que cuenta la autoridad para emitir su resolución sancionatoria y, aclaró, que no es posible acudir supletoriamente al Código Civil Federal, al Código Fiscal de la Federación, al Código Federal de Procedimientos Civiles o al Código de Comercio porque su mención en la ley respectiva es específica por cuanto a su ámbito de aplicación.

12. De ahí que concluyera, en la parte que interesa, que el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas es violatorio del principio de seguridad jurídica al no prever expresamente el plazo con que cuenta la autoridad financiera para dictar resolución dentro de un procedimiento administrativo sancionatorio.



13. Por su parte, la **Segunda Sala** conoció del recurso de revisión interpuesto contra una sentencia de amparo directo en que se reclamó la sentencia de nulidad que reconoció la validez de la resolución que impuso a la quejosa una multa por infringir su obligación de exhibir el informe corto de los Estados Financieros Básicos y, además, se planteó la inconstitucionalidad del artículo 478 del ordenamiento referido por estimarlo violatorio del principio de seguridad jurídica al no prever un plazo para que la autoridad emita y notifique la resolución que imponga alguna sanción.

14. Para ocuparse de ese aspecto de constitucionalidad, la Segunda Sala interpretó los artículos 474, 477, 478, 479, 480, 481, 483 y 484 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas que regulan las facultades de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para iniciar procedimientos de infracción que puedan culminar con la imposición de una sanción administrativa, aclarando que es concretamente el artículo 478 el que regula la manera en que habrá de respetarse el derecho de audiencia al presunto infractor; sin embargo, es omiso en prever un plazo para que la autoridad emita la resolución sancionatoria específica.

15. No obstante, consideró que la ausencia de dicho plazo no torna esa norma en inconstitucional simplemente porque el artículo 482 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas establece que las facultades de la autoridad para sancionar infracciones de carácter administrativo se extingue en el plazo de cinco años. Por tanto, el posible infractor tiene la certeza de que la autoridad sólo cuenta con cinco años desde que se realizó la conducta o se actualizó el supuesto de infracción para imponer la sanción correspondiente.

16. Finalmente, aclaró que no podía verificar si el hecho de que el artículo 482 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas disponga que el plazo de caducidad puede ser interrumpido genera inseguridad jurídica porque, en el caso concreto, existía un impedimento técnico para emprender el examen correspondiente ya que no transcurrieron más de cinco años desde que se cometió la infracción hasta que se emitió resolución.

VI. Existencia de la contradicción

17. Una vez establecidas las posturas que sirvieron de base para la tramitación de la contradicción planteada y tomando en consideración que un supuesto lógico para su resolución es su existencia, corresponde verificarla.



18. Con esa finalidad, conviene precisar que de acuerdo con la mecánica que prevalece en la calificación sobre la existencia o no de la contradicción de tesis, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que se configura cuando los Tribunales Colegiados, al resolver los asuntos implicados en la denuncia, **examinan cuestiones jurídicas esencialmente iguales**, incluso cuando parten de aspectos fácticos distintos, frente a las cuales adoptan posiciones o criterios jurídicos discrepantes en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas.

19. Dicho criterio se encuentra reflejado en la tesis jurisprudencial P./J. 72/2010 del Pleno de este Alto Tribunal, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto del 2010, página 7, «con número de registro digital 164120» que establece:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto,



no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

20. También se ha estimado que para el surgimiento de la contradicción **es indispensable que lo que se afirma en una sentencia se niegue en la otra o viceversa** y que, además, **la cuestión jurídica estudiada en los criterios antagónicos goce de generalidad y no de individualidad**, de manera tal que con la jurisprudencia que derive del fallo de la contradicción se cumpla el objetivo perseguido por esta institución, que es el de dar certidumbre jurídica.

21. En ese orden de ideas, este Tribunal Pleno considera que en el caso que nos ocupa existe la contradicción de tesis denunciada, como a continuación se demuestra.

22. De la lectura de las posturas que propiciaron esta contradicción de criterios, sintetizadas en el apartado que antecede, se obtiene que el tema de estudio que de manera sustancial trascendió al esquema de debate en cada uno de los asuntos examinados por las Salas contendientes lo constituyó **esencialmente**



la necesidad de definir si el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas viola el principio de seguridad jurídica al omitir prever el plazo con que cuenta la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para dictar la resolución en el procedimiento administrativo de infracción (sancionador) que instaure.

23. La Primera Sala concluyó que dicha norma es inconstitucional porque ni de su lectura ni del análisis integral del sistema normativo en que se encuentra inmersa se advierte la existencia de algún otro precepto que supla esa ausencia, agregando que el plazo genérico de caducidad previsto en el artículo 482 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas no le resulta aplicable simplemente porque se refiere al plazo máximo con que cuenta la autoridad para imponer sanciones, pero no para dictar resoluciones en los procedimientos sancionatorios que instaure.

24. Por su parte, la Segunda Sala concluyó que el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas es constitucional porque aun cuando resulta cierto que no prevé específicamente alguna hipótesis normativa que disponga el plazo con que cuenta la autoridad financiera para dictar resolución, lo cierto es que le resulta aplicable supletoriamente el plazo previsto en el diverso artículo 482 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, aclarando que no era posible analizar si el hecho de que la caducidad ahí prevista se interrumpiera, pues resultaba un impedimento para la declaratoria de constitucionalidad respectiva.

25. Bastan las explicaciones anteriores para advertir que se encuentran satisfechas las condiciones para considerar existente la contradicción de criterios pues las Salas contendientes conocieron de la misma cuestión jurídica general concluyendo en forma antagónica, de manera tal que la jurisprudencia que derive del fallo de la contradicción cumplirá el objetivo de generar certidumbre jurídica.

26. En efecto, la Primera Sala consideró que el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas es inconstitucional al no prever un plazo máximo para que la autoridad financiera emita una resolución sancionatoria (precisando que, en su opinión, no existe alguna norma que pueda ser aplicada supletoriamente), mientras que la Segunda Sala consideró que esa norma es constitucional porque aunque no prevea un plazo, lo cierto es que se puede acudir supletoriamente al plazo previsto en el diverso artículo 482 del mismo ordenamiento.



27. Este Tribunal Pleno estima pertinente realizar las siguientes precisiones.

28. Con posterioridad a la emisión del criterio contendiente emitido por la Segunda Sala en el amparo directo en revisión 19/2018, ese órgano colegiado falló los diversos amparos directos en revisión 718/2018 y 1499/2018 en sesiones de dieciséis de mayo y tres de junio, ambas del dos mil dieciocho.

29. En ambos asuntos, **la Segunda Sala reiteró su criterio en el sentido de que el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas es constitucional** porque aunque no prevé un plazo para que la autoridad emita resolución sancionatoria, lo cierto es que se debe acudir al de cinco años que prevé su diverso artículo 482 para efectos de computar la caducidad.

30. Sin embargo, en esos asuntos, efectuó la precisión de que aun cuando el artículo 482 del ordenamiento referido prevé la posibilidad de que el plazo de cinco años de caducidad **se interrumpa al iniciarse los procedimientos relativos**, no implica que por ese solo hecho deba considerarse que la norma es violatoria de derechos constitucionales ya que *la recta interpretación de los preceptos normativos en estudio, implica que el plazo a que se refiere el precepto 482 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, se entienda de la manera siguiente: (I) comienza a computarse a partir del día hábil siguiente al que se realizó la conducta o se actualizó el supuesto de infracción; (II) se interrumpe a partir de la notificación al presunto infractor del oficio mediante el cual se le concede el derecho de audiencia conforme al precepto 478 de la misma ley; (III) una vez que se hayan agotado las etapas del proceso, esto es, culminado el lapso para que el presunto infractor ejerza su derecho de audiencia, se reanuda el cómputo del referido plazo, de ahí que la Comisión deberá dictar la resolución respectiva antes de que éste culmine –tomando en cuenta desde luego el tiempo ya transcurrido desde el día hábil siguiente a la actualización del hecho infractor hasta el inicio del procedimiento–.*

31. Como se ve, en los asuntos fallados con posterioridad a la emisión del criterio contendiente, la Segunda Sala reiteró la declaratoria de constitucionalidad del artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas; sin embargo, a diferencia del criterio sostenido en el amparo directo en revisión que forma parte de la denuncia de contradicción, en esas ocasiones no declaró la inoperancia de los agravios tendentes a combatir el hecho de que la institución jurídica de la caducidad prevista en el diverso artículo 482 del ordenamiento en comento se interrumpe. Por el contrario, examinó ese tópico concluyendo que la norma



debía ser interpretada en el sentido de que el plazo se reanuda o retoma una vez que el presunto infractor ha sido notificado del oficio que le concede derecho de audiencia.

32. Así, en opinión de este Tribunal Pleno, la emisión posterior de los criterios de la Segunda Sala antes referidos no implica un abandono de criterio ni mucho menos una diferencia sustancial que lleve a la inexistencia de la contradicción de tesis. Al contrario, corrobora su criterio en el sentido de que el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas es constitucional, tan es así que, en su opinión, la seguridad jurídica se salvaguarda con el plazo de caducidad previsto en el artículo 482 de ese ordenamiento, incluso cuando la norma prevé la posibilidad de que se interrumpa, lo que corrobora que las Salas contendientes conocieron de la misma cuestión jurídica general concluyendo en forma antagónica, de manera tal que la jurisprudencia que derive del fallo de la contradicción cumplirá el objetivo de generar certidumbre jurídica.

33. Ante tales circunstancias este Tribunal Pleno considera que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas es violatorio del principio de seguridad jurídica al omitir prever el plazo con que cuenta la autoridad financiera para dictar resolución en los procedimientos administrativos de infracción seguidos conforme a dicha normatividad.

VII. Criterio que debe prevalecer

34. A efecto de definir el criterio que debe prevalecer resulta necesario tener en cuenta que al resolver la contradicción de tesis 362/2010, este Tribunal Pleno estableció que ha sostenido de manera reiterada que los principios de legalidad y seguridad jurídica reconocidos en los artículos 14 y 16 constitucionales se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que emiten, generan certidumbre en los gobernados sobre las consecuencias jurídicas que producirán precisando que **tratándose de normas que confieren alguna facultad a una autoridad, esa certidumbre se genera cuando acotan en la medida necesaria y razonable sus atribuciones impidiéndoles actuar de manera arbitraria o caprichosa.**

35. También estableció que **el principio de seguridad jurídica** previsto en el artículo 16 constitucional **se debe entender en el sentido de que las normas**



jurídicas deben ser ciertas y claras, de manera que el gobernado sepa a qué atenerse en caso de su inobservancia, los elementos mínimos para hacer valer sus derechos y las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad para evitar que cometan arbitrariedades o conductas injustificadas.

36. Finalmente, **se aclaró que el legislador no está obligado a establecer en un solo precepto legal todos los supuestos y consecuencias de la norma, dado que tales elementos pueden válidamente consignarse en diversos numerales del propio ordenamiento legal e inclusive en distintos cuerpos normativos,** en tanto que no existe alguna disposición constitucional que establezca lo contrario.

37. Como se ve, ha sido criterio de este Tribunal Pleno sostener que para que el legislador respete la garantía de seguridad jurídica al emitir normas que confieren alguna facultad a una autoridad, **es necesario que acote esa atribución en términos claros y específicos a fin de garantizar a los gobernados que su actuación no será arbitraria ni mucho menos caprichosa,** pudiendo cumplir esa obligación en la propia norma jurídica o en alguna diversa que le sea afín, pues la Constitución no lo vincula a hacerlo en la misma norma jurídica sino únicamente a garantizar la seguridad jurídica de los gobernados.

38. Sentadas las bases anteriores se toma en cuenta el contenido del artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas que establece:

"Artículo 478. Al imponer la sanción que corresponda, la Comisión siempre deberá oír previamente al interesado y tomará en cuenta las condiciones económicas e intención del infractor, la importancia de la infracción y sus antecedentes en relación con el cumplimiento de esta ley, de los reglamentos respectivos o de las disposiciones de carácter general que emanen de ella.

"En el caso de las instituciones la condición económica se medirá en función de su capital contable, entendido como la diferencia entre sus activos y pasivos, y en el caso de las Sociedades Mutualistas en función de la diferencia entre sus activos y pasivos, en ambos casos cuantificados al término del ejercicio anterior a la comisión de la infracción. En el caso de Instituciones y Sociedades



Mutualistas que hayan iniciado operaciones y que, por ese hecho, no cuenten con registros de capital contable, o de activos y pasivos, según corresponda, al cierre del ejercicio anterior a aquél en que se haya cometido la infracción, se empleará el capital contable, o los activos y pasivos, de inicio de sus operaciones.

"Para oír previamente al presunto infractor, la Comisión deberá otorgarle un plazo de diez días hábiles, que podrá prorrogar por una sola vez, para que el interesado manifieste lo que a su derecho convenga, ofreciendo o acompañando, en su caso, las pruebas que considere convenientes. Agotado el plazo o la prórroga señalados, si el interesado no ejerció su derecho de audiencia se tendrá por precluído el derecho y con los elementos existentes en el expediente administrativo correspondiente, se procederá a emitir la resolución que corresponda, ajustándose a lo dispuesto en el presente artículo.

"Una vez evaluados los argumentos hechos valer por el interesado y valoradas las pruebas aportadas por éste, y en su caso una vez valoradas las constancias que integran el expediente administrativo correspondiente, la Comisión para imponer la multa que corresponda, en la resolución que al efecto se dicte, deberá:

"I. Expresar con precisión la acción u omisión constitutiva de la infracción y los preceptos legales o disposiciones administrativas infringidas;

"II. Considerar las condiciones económicas e intención del infractor, y

"III. Tomar en cuenta la importancia de la infracción y los antecedentes del infractor en relación con el cumplimiento de esta Ley, de los reglamentos respectivos o de las disposiciones de carácter general que emanen de ella.

"Con base en la apreciación que la Comisión haga de los elementos previstos en las fracciones I a III precedentes, impondrá la multa respectiva, determinando su cuantía dentro de los límites mínimo y máximo establecidos en esta Ley."

39. El precepto transcrito regula el procedimiento que habrá de seguir la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas cuando alguna de las entidades sujetas



a la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas cometa una infracción a dicho ordenamiento, previendo que les deberá otorgar un plazo de diez días hábiles (prorrogables por el mismo tiempo y por una sola vez) para que el interesado manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas que estime pertinentes, transcurrido el cual se emitirá la resolución correspondiente.

40. Es decir, se trata de una norma que confiere a una autoridad determinada (la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas) una facultad –la de sancionar a las entidades sujetas a la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas– y, por ende, para respetar el principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 16 constitucional es necesario que se acote en la medida necesaria y razonable esa atribución, de manera que se impida la actuación arbitraria o caprichosa.

41. Ahora, como se advierte del propio texto de la norma de referencia, el legislador omitió prever o definir el plazo con que cuenta la autoridad para, en su caso, emitir la resolución que confirme la existencia de una infracción y a través de la cual se imponga la sanción que resulte aplicable, lo que impide que las entidades financieras sujetas al procedimiento respectivo tengan plena certeza del tiempo máximo en que la autoridad decidirá su situación jurídica.

42. En efecto, basta la lectura del artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas para advertir que el legislador únicamente previó el plazo con que cuentan las entidades financieras sujetas a verificación para realizar manifestaciones y, en su caso, ofrecer las pruebas que a su interés legal convengan; sin embargo, **ningún plazo ni límite temporal se previó para acotar con toda precisión la facultad de emitir resolución**, lo que impide que tales entidades tengan certeza sobre el periodo máximo de tiempo en que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas podrá ejercer sus atribuciones.

43. Tal circunstancia conduce a este Tribunal Pleno a considerar que el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas viola el artículo 16 constitucional, pues al no prever el plazo máximo con que cuenta la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para emitir resolución se impide que las entidades financieras sujetas a esa normatividad tengan certeza sobre la medida necesaria y razonable en que la autoridad podrá ejercer sus atribuciones, permitiendo



incluso que el ejercicio de esa facultad se prolongue indefinidamente en el tiempo.

44. No pasa inadvertido que el diverso artículo 482 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, inmerso también en la sección II (de las infracciones) del capítulo tercero (de las infracciones y delitos) del título décimo tercero (de las notificaciones, medidas de apremio y sanciones) de ese ordenamiento, la cual está destinada a regular justamente la forma en que habrá de tramitarse el procedimiento de infracción respectivo, establece que la facultad de la comisión para imponer las sanciones administrativas previstas en ese ordenamiento caducará en el plazo de cinco años contado a partir del día hábil siguiente al que se realizó la conducta o se actualizó el supuesto de infracción, plazo que está sujeto a interrupción.

45. Sin embargo, este Tribunal Pleno considera que la institución jurídica de la caducidad y el plazo genérico que al efecto establezca la normativa de que se trate no subsanan la omisión del legislador de prever plazos ciertos y específicos que limiten el ejercicio de las atribuciones que otorgue a las autoridades.

46. En efecto, la institución jurídica de la caducidad **establece un límite temporal para que la autoridad pueda iniciar o comenzar el ejercicio de sus facultades**. Por tanto, no puede convertirse en un medio o herramienta para subsanar la omisión de prever un límite temporal para que, una vez iniciado el procedimiento o ejercidas las atribuciones, la autoridad circunscriba su actuación a un plazo determinado.

47. Si bien hasta ahora el criterio mayoritario había venido sosteniendo que la caducidad podía subsanar la ausencia de plazos legales –salvo que se interrumpiera el plazo respectivo– lo cierto es que este Tribunal Pleno se aparta de ese criterio por las razones expuestas.

48. De ahí que se concluya que el hecho de que el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas omita prever el plazo con que cuenta la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para emitir la resolución que imponga una sanción una vez iniciado el procedimiento de infracción, viola la seguridad



jurídica, sin que sea posible considerar que esa transgresión se evita con el establecimiento de un plazo genérico de caducidad.

49. De conformidad con lo expuesto, este Tribunal Pleno considera que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el siguiente criterio:

INSTITUCIONES DE SEGUROS Y DE FIANZAS. EL ARTÍCULO 478 DE LA LEY QUE LAS REGULA, AL NO PREVER UN PLAZO PARA QUE LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS DICTE RESOLUCIÓN UNA VEZ INICIADO EL PROCEDIMIENTO DE INFRACCIÓN, VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.

Hechos: La Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizaron si el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas viola el principio de seguridad jurídica al no prever el plazo con que cuenta la autoridad financiera para dictar resolución en los procedimientos administrativos de infracción seguidos conforme a dicha normativa. La Primera Sala concluyó que dicha norma es inconstitucional porque ni de su lectura ni del análisis integral del sistema normativo correspondiente se advierte la existencia de algún otro precepto que supla esa ausencia, agregando que el plazo genérico de caducidad previsto en el diverso numeral 482 no le resulta aplicable porque se refiere al plazo máximo con que cuenta la autoridad para imponer sanciones, pero no para dictar resoluciones en los procedimientos sancionatorios que instaure; por su parte, la Segunda Sala concluyó que el referido artículo 478 es constitucional porque aun cuando no prevé específicamente alguna hipótesis normativa que disponga el plazo con que cuenta la autoridad financiera para dictar resolución, lo cierto es que le resulta aplicable supletoriamente el plazo previsto en el diverso artículo 482.

Criterio jurídico: El artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas viola el principio de seguridad jurídica reconocido por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al no prever un plazo para que la comisión dicte resolución una vez iniciado el procedimiento de infracción.

Justificación: El referido precepto establece el procedimiento que debe seguir la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas cuando considere que alguna de las entidades sujetas a ese ordenamiento comete una infracción, previendo



que les deberá otorgar diez días hábiles, prorrogables por ese mismo plazo y por una sola vez, para que manifiesten lo que a su derecho convenga y ofrezcan las pruebas que estimen convenientes, transcurrido el cual se emitirá la resolución correspondiente; sin embargo, no prevé el plazo máximo con que contará esa autoridad para emitir y notificar la resolución respectiva, lo que impide que el afectado tenga certeza de su situación jurídica y evidencia una indefinición legislativa que genera incertidumbre jurídica respecto del plazo máximo con que contará la autoridad para ejercer sus atribuciones. De ahí que el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas viole el principio de seguridad jurídica, pues impide que las entidades financieras sujetas a esa normativa tengan certeza sobre la medida necesaria y razonable en que la autoridad podrá ejercer sus atribuciones permitiendo, incluso, que el ejercicio de esa facultad se prolongue indefinidamente en el tiempo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Tribunal Pleno.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, 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 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, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite, a la competencia, a la legitimación, a los criterios contendientes y a la existencia de la contradicción.



En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández por consideraciones distintas, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al criterio que debe prevalecer. Los Ministros Franco González Salas y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente. Los Ministros Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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 Yasmín Esquivel Mossa no asistió a la sesión de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 2/2020 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, Tomo I, octubre de 2020, página 11, con número de registro digital: 2022199.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la contradicción de tesis 169/2018.

I. Antecedentes

En sesión pública del veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por mayoría



de siete votos, la contradicción de tesis 169/2018 planteada por **Servicios Integrales de Salud Nova, Sociedad Anónima de Capital Variable**.

II. Criterios contendientes.

La contradicción de tesis denunciada parte de las resoluciones emitidas por la Primera y la Segunda Salas de este Alto Tribunal al resolver, respectivamente, los amparos directos en revisión 5149/2017 y 19/2018, respecto a la constitucionalidad del artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas.

En relación con el amparo directo en revisión 5149/2017, la **Primera Sala** determinó que el artículo 478¹ de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas era

¹ **Artículo 478.** Al imponer la sanción que corresponda, la Comisión siempre deberá oír previamente al interesado y tomará en cuenta las condiciones económicas e intención del infractor, la importancia de la infracción y sus antecedentes en relación con el cumplimiento de esta ley, de los reglamentos respectivos o de las disposiciones de carácter general que emanen de ella.

"En el caso de las instituciones la condición económica se medirá en función de su capital contable, entendido como la diferencia entre sus activos y pasivos, y en el caso de las Sociedades Mutualistas en función de la diferencia entre sus activos y pasivos, en ambos casos cuantificados al término del ejercicio anterior a la comisión de la infracción. En el caso de Instituciones y Sociedades Mutualistas que hayan iniciado operaciones y que, por ese hecho, no cuenten con registros de capital contable, o de activos y pasivos, según corresponda, al cierre del ejercicio anterior a aquél en que se haya cometido la infracción, se empleará el capital contable, o los activos y pasivos, de inicio de sus operaciones.

"Para oír previamente al presunto infractor, la Comisión deberá otorgarle un plazo de diez días hábiles, que podrá prorrogar por una sola vez, para que el interesado manifieste lo que a su derecho convenga, ofreciendo o acompañando, en su caso, las pruebas que considere convenientes. Agotado el plazo o la prórroga señalados, si el interesado no ejerció su derecho de audiencia se tendrá por precluido el derecho y con los elementos existentes en el expediente administrativo correspondiente, se procederá a emitir la resolución que corresponda, ajustándose a lo dispuesto en el presente artículo.

"Una vez evaluados los argumentos hechos valer por el interesado y valoradas las pruebas aportadas por éste, y en su caso una vez valoradas las constancias que integran el expediente administrativo correspondiente, la Comisión para imponer la multa que corresponda, en la resolución que al efecto se dicte, deberá:

"I. Expresar con precisión la acción u omisión constitutiva de la infracción y los preceptos legales o disposiciones administrativas infringidas;

"II. Considerar las condiciones económicas e intención del infractor, y

"III. Tomar en cuenta la importancia de la infracción y los antecedentes del infractor en relación con el cumplimiento de esta ley, de los reglamentos respectivos o de las disposiciones de carácter general que emanen de ella.

"Con base en la apreciación que la Comisión haga de los elementos previstos en las fracciones I a III precedentes, impondrá la multa respectiva, determinando su cuantía dentro de los límites mínimo y máximo establecidos en esta ley."



violatorio del principio de seguridad jurídica al no prever expresamente el plazo para que la autoridad emitiera y notificara la resolución que imponía a los supervisados alguna sanción.

En dicho asunto se determinó que no podía salvarse la constitucionalidad de los artículos impugnados por el solo hecho de que el artículo 482 de la ley combatida estableciera la figura de la caducidad.

Por su parte, la **Segunda Sala** estableció en el amparo directo en revisión 19/2018 que la ausencia de plazo en el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas no lo tornaba inconstitucional, ya que el establecimiento de la caducidad, prevista en el artículo 482 de la referida ley, garantizaba a los gobernados que el ejercicio de las facultades sancionatorias no se prolongaría de forma indefinida, por lo que podía ser aplicable de forma supletoria.

III. Criterio que debe prevalecer

Establecida la existencia de la contradicción, el Tribunal Pleno determinó, por mayoría de votos, que la ausencia de plazo en la ley impugnada para que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas emita resolución en el procedimiento de infracción previsto en el artículo 478, es violatoria del artículo 16 constitucional en virtud de que se impide que las entidades financieras tengan certeza jurídica sobre el lapso de tiempo en que la autoridad podrá ejercer sus atribuciones.

Lo anterior, aun y cuando el artículo 482² de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas establezca que la facultad de la Comisión para imponer las sanciones administrativas previstas en dicho ordenamiento caducará en el plazo de cinco años, pues la institución jurídica de la caducidad y el plazo genérico que al efecto establezca la normativa de que se trate no subsanan la omisión del legislador de prever plazos ciertos y específicos que limiten el ejercicio de las atribuciones de las autoridades.

² **Artículo 482.** La facultad de la Comisión para imponer las sanciones de carácter administrativo previstas en esta ley, en las disposiciones de carácter general que de ella emanen, así como en los reglamentos respectivos, caducará en un plazo de cinco años, contado a partir del día hábil siguiente al que se realizó la conducta o se actualizó el supuesto de infracción.

"El plazo de caducidad señalado en el párrafo inmediato anterior **se interrumpirá** al iniciarse los procedimientos relativos. Se entenderá que el procedimiento de que se trata ha iniciado a partir de la notificación al presunto infractor del oficio mediante el cual se le concede el derecho de audiencia a que hace referencia el artículo 478 de esta ley."



IV. Razones del voto concurrente.

Si bien compartí el sentido del proyecto, lo hice por consideraciones distintas, en tanto que mi postura parte de que resulta un **elemento esencial el tema de la interrupción de la caducidad** prevista en el artículo 482 de la ley impugnada.

Esto es, en principio, estimo que la caducidad sí podría en determinados casos suplir la ausencia de plazo para el dictado de la resolución correspondiente, al contemplar la misma un límite al momento en que la autoridad puede ejercer sus respectivas atribuciones. Ello, siempre y cuando dicho plazo sea cierto y claro.

Sin embargo, cuando normas como la aquí impugnada (artículo 478) no contemplan plazo cierto para el dictado de la resolución, y la diversa norma que podría cubrir ese vacío a partir de la caducidad (artículo 482), contempla una condición de interrupción del plazo a partir de reglas que generan falta de certeza jurídica y una eventual "eternización" del dictado de la resolución, no me es posible avalar la constitucionalidad de dicho sistema normativo.

Esto, porque la interrupción del plazo de caducidad, y la ausencia de reglas claras que permitan computar el reinicio de la caducidad, generan situaciones de discrecionalidad y posible arbitrariedad que no acotan de forma óptima el plazo cierto para el eventual dictado de la respectiva resolución. Ello, máxime que no queda claro si esa interrupción representa propiamente una suspensión de la caducidad para que la misma, en un momento determinado, reinicie su cómputo por los días restantes, o si es una interrupción estricta que implica un reinicio del cómputo, esto último, que no sería aceptable bajo ningún supuesto.

En todo caso, considero que, si el artículo 482 de la ley impugnada estableciera la institución de la caducidad sin la posibilidad de interrupción al iniciarse el procedimiento sancionador, la norma tildada de inconstitucional podría ser válida; sin embargo, ello no ocurre en el presente asunto.

Por tanto, me separo de las consideraciones que señalan que el tema de que exista la caducidad no es aplicable al caso porque no se señala un plazo específico para la emisión de la resolución, en el procedimiento de infracción, pues considero que la caducidad, bajo las condiciones de claridad y certeza apuntadas –no interrupción–, sí podría subsanar la inseguridad jurídica en cuestión.

Por lo anteriormente expresado, me aparto de las consideraciones del fallo, aunque comparto su sentido.



PROCEDIMIENTO SANCIONADOR APLICABLE A LOS CONTADORES PÚBLICOS REGISTRADOS PARA EFECTOS DE EMITIR DICTÁMENES SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS DE LOS CONTRIBUYENTES O LAS OPERACIONES DE ENAJENACIÓN DE ACCIONES QUE REALICEN. EL ARTÍCULO 52, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, INCISO C), DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (LEGISLACIÓN VIGENTE TANTO EN 2013, COMO A PARTIR DE 2014).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 484/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LA PRIMERA Y LA SEGUNDA SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 6 DE AGOSTO DE 2020. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: ISIDRO EMMANUEL MUÑOZ ACEVEDO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **seis de agosto de dos mil veinte**.

VISTOS, para resolver el expediente relativo a la denuncia de contradicción de tesis identificada al rubro, y

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción de tesis.** Mediante oficio **529-III-047/2019** presentado el veintitrés de octubre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto del subprocurador Fiscal Federal de Amparos de la Procuraduría Fiscal de la Federación denunció una posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión **803/2016** y el diverso sostenido por la Segunda Sala al resolver tanto el amparo en revisión **175/2018**, como el amparo directo en revisión **6387/2018**.

Al efecto, el denunciante precisa que el punto de contradicción estriba en determinar si el inciso c) del antepenúltimo párrafo del artículo 52 del Código



Fiscal de la Federación, *contraviene el principio de seguridad jurídica, por lo que hace al plazo que tiene la autoridad fiscal para notificar al contador público.*

En auto de treinta de octubre de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de posible contradicción y ordenó su registró con el número de expediente **484/2019**, requirió mediante oficio a las Secretarías de Acuerdos de la Primera y la Segunda Salas de este Alto Tribunal, informen si los criterios denunciados como discrepantes se encuentran vigentes o, en caso de que se tenga por superado o abandonado, además de señalar las razones que sustenten las consideraciones respectivas, deberán remitir la versión digitalizada de las ejecutorias en las que se sustente el nuevo criterio. Asimismo, ordenó se turnara el asunto al señor Ministro **Alberto Pérez Dayán**.

Por acuerdos de dos y tres de diciembre de dos mil diecinueve, respectivamente, los presidentes de la Primera y la Segunda Salas, informaron que **no han abandonado los criterios sustentados** en las sentencias denunciadas y, por ende, **siguen vigentes**.

Desahogado el requerimiento de mérito, por acuerdo de seis de enero de dos mil veinte, el presidente de este Alto Tribunal determinó que el presente asunto se encontraba debidamente integrado y ordenó remitirlo al Ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ambos preceptos legales vigentes a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contra-



dicción de criterios sustentados por la Primera y la Segunda Salas de este Alto Tribunal, sobre un tema de materia administrativa.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La contradicción de tesis se denunció por parte legitimada para ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 226, fracción I, de la Ley de Amparo, al haber sido formulada por el subprocurador Fiscal Federal de Amparos de la Procuraduría Fiscal de la Federación, en representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público –parte recurrente en el amparo directo en revisión 6387/2018–.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Las consideraciones esenciales de los criterios que se denuncian como opositores, son los siguientes:

I. Amparo en revisión 803/2016. La **Primera Sala** de este Alto Tribunal, en sentencia de quince de marzo de dos mil diecisiete, resolvió lo siguiente:

- **Precisión de la litis constitucional.** En principio, agotadas las cuestiones de procedibilidad y precisadas las consideraciones que han quedado firmes, se estableció que la litis del asunto consiste en determinar si el artículo 52, antepenúltimo párrafo, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, *vigente a partir del uno de enero de dos mil doce*,¹ resulta contrario al principio de seguridad jurídica.

- **Determinación de la inconstitucionalidad del precepto reclamado.** Respecto de la litis constitucional planteada, se concluyó que asistía razón a la parte

¹ Del análisis que se realiza de tal fallo, se advierten algunas disidencias respecto a la norma que, efectivamente, fue materia de estudio. Ello, pues en tal ejecutoria se establece que en la demanda de amparo se reclamó:

"2. El artículo 52, antepenúltimo párrafo, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil trece [y que entró en vigor el uno de enero de dos mil catorce].

"3. El decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil trece. En particular, el artículo 52 de dicho ordenamiento vigente en dos mil quince, año en el que



recurrente, ya que, contrario a lo resuelto en la sentencia recurrida, el artículo reclamado "**no prevé de manera certera el momento específico para que la autoridad hacendaria dicte y notifique la resolución en el procedimiento administrativo sancionador seguido en contra de los contadores que dictaminen estados financieros, en detrimento del principio de seguridad jurídica**".

Ello, toda vez que el procedimiento de mérito se sigue en fases: **(I)** la primera de ellas ocurre cuando la autoridad termina de revisar el dictamen fiscal elaborado por el contador público registrado; **(II)** posteriormente en el plazo de seis meses se debe notificar a este último la irregularidad detectada; y **(III)** una vez que surta efectos la notificación, el contador público cuenta con un plazo de quince días para manifestar por escrito lo que a su derecho convenga, y ofrezca y exhiba las pruebas que considere pertinentes.

- Agotado el periodo probatorio de referencia, la autoridad debe notificar la resolución al contador público, en un plazo que no debe exceder de doce meses. Sin embargo, en el inciso **c)** del precepto reclamado se establece que

se continuó llevando a cabo el procedimiento de revisión del dictamen de estados financieros del contribuyente".

Asimismo, en el párrafo 71 de la ejecutoria se sostuvo lo siguiente:

*"71. Problemática jurídica a resolver. En atención a que el Tribunal Colegiado que previno en la revisión reservó jurisdicción a este Alto Tribunal para conocer de la constitucionalidad del artículo 52, antepenúltimo párrafo, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, **vigente a partir de enero de dos mil catorce**, la litis en este asunto consiste en determinar si dicho precepto es inconstitucional a la luz de los agravios formulados en contra de la negativa de amparo*".

Sin embargo, al desarrollarse el estudio de constitucionalidad, en el párrafo 84 de la ejecutoria se analizó *"el contenido del artículo 52 del Código Fiscal de la Federación, **vigente a partir de dos mil doce**"*.

Finalmente, en el Tercer punto resolutive de la sentencia se precisó lo siguiente:

*"TERCERO. La Justicia de la Unión ampara y protege a [...] contra del artículo 52 del Código Fiscal de la Federación, en su antepenúltimo párrafo, inciso c), del Código Fiscal de la Federación **vigente en el año dos mil trece** [esto es, el vigente a partir de enero de dos mil doce]"*.

Como se aprecia, en la ejecutoria se hizo mención tanto al precepto vigente a partir de dos mil doce, como el diverso que entró en vigor a partir de dos mil catorce. Empero, en tanto el amparo se concedió respecto de aquél y el fallo constituye uno de los precedentes que integran la tesis «1a. CXLIV/2017 (10a.)» de la Primera Sala intitulada: "SEGURIDAD JURÍDICA. EL ARTÍCULO 52, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, INCISO C), DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, **VIGENTE EN 2013, TRANSGREDE ESTE PRINCIPIO**."; se concluye que es la norma vigente a partir del uno de enero de dos mil doce, la cual fue motivo de pronunciamiento en tal fallo.



"este plazo contará a partir del día siguiente a aquel en que se agote el plazo señalado en la fracción I que antecede".

La remisión que realiza el inciso impugnado a la **"fracción I que antecede"**, hace que el procedimiento sea violatorio del principio de seguridad jurídica, pues dicha fracción I del artículo 52 del Código Fiscal de la Federación, regula los requisitos que deben de cumplir los contadores públicos que realicen dictámenes para poder obtener su inscripción ante las autoridades fiscales, **"por lo que no existe dentro de esa fracción un momento específico que indique a partir de cuándo comienzan a transcurrir los doce meses con los que cuenta la autoridad para notificar la resolución del procedimiento sancionatorio"**.

- Lo anterior, hace patente que la fracción I a que hace remisión la porción normativa impugnada, **"de ninguna manera da certeza respecto al momento en el cual deben comenzar a transcurrir los doce meses para que la autoridad hacendaria notifique al contador público la resolución correspondiente y, en consecuencia, resta eficacia a la existencia de un límite temporal para que la autoridad emita dicha resolución, lo cual posibilita que se incurra en arbitrariedades"**.

En ese contexto, el artículo 52, antepenúltimo párrafo, inciso c), del Código Fiscal Federal **"transgrede el principio de seguridad jurídica, pues no se encuentra establecido con un grado de certeza constitucionalmente exigible el momento a partir del cual debe computarse el plazo para dictar y notificar la resolución en el procedimiento para sancionar al contador público"**. De esta forma, el gobernado no sabe a qué atenerse en cuanto a dicho aspecto.

- No pasa inadvertido que el legislador reformó el artículo 52 del Código Fiscal Federal mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil once, para adicionar el procedimiento previsto en el artículo 65 del reglamento de dicho ordenamiento tributario, mismo que fue abrogado mediante la publicación de un nuevo reglamento el dos de abril de dos mil catorce y que ya no contiene la regulación del procedimiento para imponer sanciones a los contadores públicos.



- Sin embargo, dicha reforma **"lejos de otorgar un mayor nivel de seguridad jurídica al gobernado, en este caso los contadores públicos registrados, dejó a éstos en un estado de incertidumbre"**, ya que al indicar que la resolución del procedimiento administrativo sancionador se notificará en un plazo que no excederá de doce meses **"contados a partir del día siguiente a aquel en que se agote el plazo señalado en la fracción I que antecede"**, lo hace de manera errática, pues en la fracción I de dicho artículo 52 a la que remite, no se establece ningún plazo relacionado con el procedimiento sancionatorio a seguir por la autoridad fiscal, para el efecto de que notifique la resolución al procedimiento sancionador iniciado al contador público registrado.

- Por tanto, no se sostiene la interpretación "lógica" que respecto del precepto reclamado se efectuó en la sentencia recurrida, pues el artículo 52, antepenúltimo párrafo, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, no prevé con precisión a partir de qué momento deben computarse los doce meses para que se notifique y en consecuencia sea dictada la resolución en el procedimiento administrativo sancionador que regula, máxime que la remisión a la fracción I de dicho precepto legal nada tiene que ver con ese tipo de procedimiento.

Por el contrario, asumir la interpretación "lógica" atribuida por el Juez de Distrito **"sería tanto como trasladar a los particulares la carga de interpretar contra legem una disposición que claramente remite a una fracción que no tiene relación alguna con el procedimiento administrativo sancionador de que se trata"**, y si bien las normas jurídicas no pueden ser interpretadas de manera aislada, sino en función del sistema en el cual están inmersas, **"ello no puede llegar al extremo de exigir que las personas tengan que subsanar, mediante un ejercicio hermenéutico, las deficiencias legislativas en que incurra el legislador democrático"**.

- **Decisión.** En consecuencia, con fundamento en el artículo 78 de la Ley de Amparo, procede modificar la sentencia recurrida y *conceder la protección constitucional en contra del precepto reclamado para el efecto de que sea desincorporado de la esfera jurídica del quejoso hasta en tanto no sea reformado*. Dicha concesión se hace extensiva al acto concreto de aplicación.

Las anteriores consideraciones dieron lugar a la tesis aislada 1a. CXLIV/2017 (10a.), que es del tenor literal siguiente:



"SEGURIDAD JURÍDICA. EL ARTÍCULO 52, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, INCISO C), DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE EN 2013, TRANSGREDE ESTE PRINCIPIO. El precepto de referencia establece el procedimiento a seguir por la autoridad fiscal cuando un contador público registrado no dé cumplimiento a las disposiciones que le son aplicables. Dicho procedimiento se sigue en fases, la primera de ellas ocurre cuando la autoridad termina de revisar el dictamen fiscal elaborado por el contador público registrado, posteriormente en el plazo de seis meses se debe notificar a este último la irregularidad detectada. Una vez que surta efectos la notificación, el contador público cuenta con un plazo de quince días para manifestar por escrito lo que a su derecho convenga, y ofrezca y exhiba las pruebas que considere pertinentes. Agotado el periodo probatorio, la autoridad debe notificar la resolución al contador público, en un plazo que no debe exceder de doce meses. **Sin embargo, en el inciso c) de la porción normativa mencionada se establece que este último contará a partir del día siguiente a aquel en que se agote el plazo señalado en 'la fracción I que antecede'. Esta remisión resulta errática**, pues la fracción I del artículo 52 del Código Fiscal de la Federación regula los requisitos que deben cumplir los contadores públicos que realicen dictámenes para poder obtener su inscripción ante las autoridades fiscales, **por lo que no existe dentro de esa fracción un momento específico que indique a partir de cuándo comienzan a transcurrir los doce meses con los que cuenta la autoridad para notificar la resolución del procedimiento sancionatorio**. Por tanto, **el precepto referido vulnera el principio de seguridad jurídica al propiciar que los particulares no conozcan con certeza a qué atenerse en relación con el momento en el que la autoridad debe dictar y notificar la resolución del procedimiento administrativo sancionador**, y si bien las normas jurídicas no pueden ser interpretadas de manera aislada, sino en función del sistema en el cual están inmersas, **ello no puede llegar al extremo de exigir que las personas tengan que subsanar, mediante un ejercicio hermenéutico, las deficiencias legislativas en que incurre el legislador.**"

II. Amparo en revisión 175/2018. La **Segunda Sala** de este Alto Tribunal, en sentencia de seis de junio dos mil dieciocho, resolvió lo siguiente:

• **Precisión de la litis constitucional.** En principio, se precisó que el recurso de revisión se constriñe a determinar si el artículo 52, antepenúltimo párrafo,



inciso c), del Código Fiscal de la Federación, *vigente en dos mil quince*,² resulta contrario al principio de seguridad jurídica.

• **Inoperancia de los agravios expuestos.** Respecto de la litis constitucional planteada, se concluyó, por una parte, que eran **ineficaces** los agravios de la parte recurrente, pues por una parte, la Juez de Distrito "**sí analizó la regularidad constitucional de la norma impugnada en los términos propuestos en su demanda de amparo**" y, por otra, la recurrente "**no realiza manifestación alguna para desvirtuar las razones particulares que tomó en consideración la Juez de Distrito**" para estimar que el precepto reclamado no resulta inconstitucional, esto es, no combate la consideración de la sentencia recurrida en la cual se establece que "**el plazo de doce meses que se concede a la autoridad fiscalizadora para emitir la resolución correspondiente, inicia a partir del día siguiente a aquel en que se agota el plazo conferido al interesado para que alegue y pruebe lo que a su derecho convenga**".

Asimismo, se declaró **inoperante** el agravio en el cual se adujo que el artículo 52, antepenúltimo párrafo, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, resulta contrario al principio de igualdad, ya que no prevé plazos precisos para la revisión de estados financieros dictaminados por contadores públicos registrados, *lo cual sí acontece tratándose de revisiones efectuadas directamente a los contribuyentes.*

• La inoperancia del anterior motivo de disenso radica en el hecho de que "**la alegada vulneración al principio de igualdad no fue planteada en la demanda de amparo, ni fue introducida oficiosamente por la Juez de Distrito, por lo que es dable concluir que tal aspecto resulta novedoso y, en consecuencia, no puede ser materia de análisis en la presente instancia**".

² Al respecto, importa destacar que en la sentencia recurrida, la Juez de Distrito precisó que si bien se sancionó al quejoso conforme a lo previsto en el artículo 52 del Código Fiscal de la Federación vigente en dos mil once (época en que se emitió el dictamen de estados financieros sujeto a revisión), lo cierto es que el procedimiento administrativo instaurado en su contra se tramitó y resolvió conforme a lo previsto en el artículo 52 del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil quince, de ahí que el planteamiento de constitucionalidad se resolvió atendiendo a este último precepto normativo.



- **Decisión.** En consecuencia, se **negó el amparo** solicitado contra el precepto reclamado y se dejó a salvo la competencia del Tribunal Colegiado del conocimiento para que analizara las cuestiones de legalidad.

III. Amparo directo en revisión 6387/2018. La **Segunda Sala** de este Alto Tribunal, en sentencia de ocho de mayo de dos mil diecinueve,³ resolvió lo siguiente:

- **Precisión de la litis constitucional.** En principio, se precisó que el recurso de revisión se constriñe a determinar si el artículo 52, antepenúltimo párrafo, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, *vigente en dos mil dieciséis*,⁴ resulta contrario al principio de seguridad jurídica.

- **Determinación de la inconstitucionalidad del precepto impugnado.** Respecto de la litis constitucional planteada, se precisó que si bien "**de una interpretación literal del inciso c) reclamado se podría concluir que el contador público no tiene certeza respecto del momento a partir del cual se deberá contar el plazo de doce meses con que cuenta la autoridad fiscal para notificar la resolución del procedimiento administrativo sancionatorio**", toda vez que la fracción I del artículo 52 del Código Fiscal de la Federación *no hace referencia a ningún plazo* y, por ende, se podría suponer que la porción normativa reclamada contraviene el derecho a la seguridad jurídica.

Lo cierto es que, atendiendo a una interpretación conforme, "**es conveniente agotar otros métodos de interpretación para determinar el contenido de la porción normativa reclamada que sea más compatible con la norma fundamental y que en consecuencia, respete los derechos humanos de los sujetos obligados**".

³ Por mayoría de cuatro votos. El señor Ministro Alberto Pérez Dayán emitió su voto en contra.

⁴ En la demanda de amparo se reclamó el artículo 52, antepenúltimo párrafo, inciso c), del Código Fiscal de la Federación **vigente en dos mil dieciséis**. Asimismo, en el párrafo 72 de la sentencia se precisó lo siguiente:

"72. Las fracciones I y V del artículo 52 del Código Fiscal de la Federación **vigente en dos mil dieciséis**."



• Así, de la aplicación de los métodos de interpretación "**histórica y teleológica**", se concluye que "**la fracción I contenida en la exposición de motivos del Ejecutivo correspondería al actual inciso a) del antepenúltimo párrafo del artículo 52 del Código Fiscal de la Federación**", por ende, el plazo que la autoridad fiscal tiene para notificar al contador público registrado la resolución del procedimiento administrativo sancionatorio "**se computa a partir del día siguiente al en que transcurrieron los quince días con que cuenta para manifestar lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas correspondientes**".

En este sentido, con el fin de preservar dentro del sistema jurídico la porción normativa reclamada "**y de una interpretación histórica y teleológica, se debe entender que la fracción I a la que se hace referencia en el inciso c) del antepenúltimo párrafo del artículo 52 del Código Fiscal de la Federación en realidad corresponde al inciso a) de ese mismo párrafo**".

• De ahí que el inciso c) del antepenúltimo párrafo del artículo 52 del Código Fiscal de la Federación "**no contraviene el principio de seguridad jurídica, toda vez que la autoridad fiscal tiene un plazo determinado para notificar al contador público registrado la resolución derivada del procedimiento administrativo sancionatorio**" y, por ende, el contador tiene conocimiento de antemano que dentro de un plazo de doce meses, contados a partir del día siguiente en que concluya el plazo de quince días para realizar las manifestaciones respecto de las irregularidades detectadas, se le deberá notificar la resolución correspondiente.

Además el artículo reclamado no le ocasiona perjuicio alguno al quejoso, pues la resolución derivada del procedimiento administrativo sancionatorio se emitió dentro del plazo de doce meses previsto en la porción normativa reclamada.

• En efecto, el dieciséis de agosto de dos mil dieciséis, la autoridad notificó al quejoso las irregularidades de su actuación profesional respecto del dictamen fiscal que emitió de los estados financieros de Grupo Agropecuario Plan de Ayala, Sociedad Cooperativa de Responsabilidad Limitada de Capital Variable; el siete de septiembre de dos mil dieciséis, el contador público registrado realizó las manifestaciones correspondientes y el treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete se le comunicó la suspensión por un año de su registro.



Es decir, la notificación de la suspensión de su registro para dictaminar estados financieros se realizó con anterioridad al plazo de doce meses a que hace referencia el inciso c), antepenúltimo párrafo, del artículo 52 del Código Fiscal de la Federación.

• **Decisión.** En consecuencia, se **revocó** la sentencia recurrida y se **reservó** jurisdicción al Tribunal Colegiado del conocimiento para dar contestación a los argumentos de legalidad.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** En principio, resulta oportuno puntualizar que el objeto de resolución de una contradicción de tesis consiste en unificar los criterios contendientes, a fin de abonar en el principio de seguridad jurídica.⁵ Así, para determinar si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados —y no tanto los resultados que ellos arrojen—, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas —no necesariamente contradictorias en términos lógicos—.

A partir de los diversos criterios que ha emitido esta Suprema Corte, es posible concluir que las siguientes características deben analizarse para poder arribar a una conclusión en torno a la existencia de la contradicción de tesis:

I. No es necesario que los criterios que se estiman discrepantes deriven de elementos de hechos idénticos, pero **es esencial que estudien la misma cuestión jurídica**, y que a partir de ésta, arriben a decisiones encontradas.⁶

⁵ En torno a ello, véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 47/97 de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU NATURALEZA JURÍDICA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo VI, diciembre de 1997, página 241.

⁶ Véanse los siguientes criterios: tesis jurisprudencial P./J. 72/2010 de este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7; tesis aislada P. XLVII/2009 de este Tribunal Pleno de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.", pu-



II. Que los tribunales contendientes **hayan resuelto una cuestión litigiosa, en la cual se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un proceso interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método**, cualquiera que éste fuese y al efecto, arribaron a soluciones distintas.

III. Que entre los ejercicios interpretativos exista **al menos una parte del razonamiento en el que la interpretación realizada gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico**, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

IV. Que de los anteriores elementos se pueda formular una pregunta genuina acerca de **si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a otra** que, como la primera, también sea legalmente posible.

V. Aun cuando los criterios sustentados por los tribunales contendientes **no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, ello no es obstáculo para proceder a su análisis** y establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer.⁷

blicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XXX, julio de 2009, página 67; tesis aislada P. V/2011 de este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE CUANDO LOS CRITERIOS DERIVEN DE PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS EN PROCEDIMIENTOS O JUICIOS DISTINTOS, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DEL MISMO PROBLEMA JURÍDICO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XXXIV, julio de 2011, página 7.

⁷ Véase la tesis aislada P./J. L/94 de este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Octava Época. Tomo 83, noviembre de 1994, página 35; de igual manera, véanse los siguientes criterios: tesis jurisprudencial 1a./J. 129/2004 de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XXI, enero de 2005, página 93; tesis jurisprudencial P./J. 27/2001 de este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XIII, abril de 2001, página 77; tesis jurisprudencial 2a./J. 94/2000 de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN



A partir de los anteriores lineamientos, es dable sostener, en principio, que **no existe la contradicción de tesis denunciada** entre el criterio sostenido por la Primera Sala al resolver el amparo en revisión **803/2016** y lo resuelto por la Segunda Sala al resolver el diverso amparo en revisión **175/2018**.

Es así, pues si bien en tales precedentes se reclamó *el artículo 52, antepenúltimo párrafo, inciso c), del Código Fiscal de la Federación*, lo cierto es que **la Segunda Sala no fijó criterio alguno respecto a la regularidad constitucional de dicho enunciado normativo** —es decir, no estableció si tal precepto resulta o no contrario a la Constitución Federal—.

Es así, pues en tal amparo en revisión, la Segunda Sala **se limitó a declarar inoperante el agravio de la recurrente en el cual se combatió tal precepto normativo**, ya que, por una parte, la Juez de Distrito sí analizó la regularidad constitucional de la norma impugnada en los términos propuestos en su demanda de amparo y, por otra, porque **no realizó manifestación alguna para desvirtuar las razones particulares que tomó en consideración la Juez de Distrito para concluir que la norma reclamada no transgrede el principio de seguridad jurídica**.

En ese sentido, se considera que, por lo que hace a los citados precedentes, **no se actualiza la contradicción de tesis** denunciada, pues si la Segunda Sala **no examinó la constitucionalidad de la norma reclamada, por haber declarado inoperantes los argumentos expuestos** y, en cambio, la Primera Sala sí analizó la regularidad constitucional de tal precepto jurídico y determinó que éste resulta violatorio del principio de seguridad jurídica, luego, **"es claro que no se da la oposición de criterios ya que en las sentencias ... no se examinaron cuestiones jurídicas esencialmente iguales, ni se sostuvieron criterios contradictorios, por lo cual debe declararse que no existe contradicción de tesis"**.

Resulta aplicable, de manera análoga, la tesis 2a. CLXXIII/2001, que se lee bajo al rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE CUANDO UNO

LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XII, noviembre de 2000, página 319.



DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS CONTENDIENTES, AL RESOLVER, DECLARA INOPERANTES LOS ARGUMENTOS RELATIVOS Y EL OTRO LOS ESTUDIA.⁸

Una vez precisado lo anterior esta Corte Constitucional estima que **sí existe la contradicción de tesis denunciada** entre el criterio sustentado por la Primera Sala, al resolver el amparo en revisión **803/2016**, y el diverso contenido en el amparo directo en revisión **6387/2018** del índice de la Segunda Sala, ya que al resolver los asuntos de sus respectivos índices, ambas Salas **se pronunciaron sobre una misma situación jurídica**, a saber, *si el artículo 52, antepenúltimo párrafo, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, resulta contrario al principio de seguridad jurídica.*

Tan es así que, incluso, al analizar la procedencia del amparo directo en revisión **6387/2018**, la Segunda Sala reconoció que el asunto *revestía las características de importancia y trascendencia*, porque al examinar la regularidad constitucional de tal dispositivo fiscal, los contadores públicos registrados "**sabrán con certeza a partir de qué momento se computará el plazo de doce meses con que cuenta la autoridad para emitir la resolución del procedimiento [relevancia]. Aunado a que únicamente la Primera Sala de este Alto Tribunal se ha pronunciado sobre el tema [novedad]**".

Siendo que las Salas de este Alto Tribunal **arribaron a conclusiones disímiles**, ya que la Primera consideró que el referido precepto fiscal "**no prevé de manera certera el momento específico para que la autoridad hacendaria dicte y notifique la resolución en el procedimiento administrativo sancionador seguido en contra de los contadores que dictaminen estados financieros, en detrimento del principio de seguridad jurídica**".

Ello, pues resulta errada la remisión que el enunciado normativo hace a "**la fracción I**", ya que tal fracción del artículo 52 del Código Fiscal de la Federación, en realidad, regula *los requisitos que deben de cumplir los contadores públicos* que realicen dictámenes para poder obtener su inscripción ante las autoridades fiscales, "**por lo que no existe dentro de esa fracción un momen-**

⁸ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XIV, septiembre de 2001, página 519. Novena Época.



to específico que indique a partir de cuándo comienzan a transcurrir los doce meses con los que cuenta la autoridad para notificar la resolución del procedimiento sancionatorio".

En cambio, la Segunda Sala determinó que el citado precepto jurídico no viola el principio de seguridad jurídica, ya que atendiendo a una interpretación histórica y teleológica, se colige que **"la fracción I a la que se hace referencia en el inciso c) del antepenúltimo párrafo del artículo 52 del Código Fiscal de la Federación en realidad corresponde al inciso a) de ese mismo párrafo".**

En otras palabras, el aludido dispositivo normativo *admite una interpretación que lo hace conforme al principio de seguridad jurídica*, pues al entenderse que, para efectos del cómputo respectivo, debe estarse a lo previsto por el inciso a) del precepto 52 del Código Fiscal de la Federación, es claro que el contador **"tiene conocimiento de antemano que, dentro de un plazo de doce meses contados a partir del día siguiente en que concluya el plazo de quince días para realizar las manifestaciones respecto de las irregularidades detectadas, se le deberá notificar la resolución correspondiente"**.

Atendiendo a lo anterior, resulta inconcuso que **existe la disidencia de criterios denunciada**, únicamente por lo que hace a los referidos precedentes judiciales. Sin que resulte óbice a la conclusión alcanzada, el hecho de que las Salas hayan analizado el mismo precepto jurídico, *pero vigente en diversas anualidades*.

En efecto, si bien la Primera Sala examinó el artículo 52, antepenúltimo párrafo, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, *conforme a su texto vigente en dos mil trece*, mientras que la Segunda Sala analizó esa misma disposición conforme a su redacción normativa *vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce*, lo cierto es que, **ello no constituye un impedimento para la existencia de la presente contradicción de tesis**, ya que, como se demostrará a continuación, **ambas disposiciones presentan un idéntico contenido normativo**.

En principio, debe tenerse en cuenta que la finalidad con que fue creada la contradicción de tesis radica, esencialmente, en *preservar la unidad en la interpretación de las normas que integran el orden jurídico nacional, fijando su verdadero sentido y alcance, lo que tiende a garantizar la seguridad jurídica*.



De ahí que cuando se analicen ejecutorias en donde se advierta la particularidad de que se aplicaron, respectivamente, una disposición jurídica derogada y otra vigente, **"esa sola circunstancia no da lugar a declararla inexistente, siempre y cuando el examen de los preceptos aplicables para definir el criterio contradictorio arroje como resultado que, pese a la modificación legislativa, siguen manteniendo idéntico o coincidente contenido jurídico"**; de ahí que, en ese supuesto, **"lo conducente sea pronunciarse sobre el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia"**.

Las anteriores consideraciones se encuentran plasmadas en la tesis 2a. LXXIX/2015 (10a.) intitulada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE INEXISTENTE POR EL HECHO DE QUE EN LAS SENTENCIAS CONTENIENTES SE HUBIEREN APLICADO, RESPECTIVAMENTE, LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE NOVIEMBRE DE 2012 Y LA VIGENTE, SIEMPRE Y CUANDO LOS PRECEPTOS SEAN IGUALES O COINCIDENTES."⁹

Similarmente, la Primera Sala ha sostenido que, para declarar la inexistencia de una contradicción de tesis, cuando los criterios denunciados como disidentes se fundan en normas de distinta vigencia, es necesario verificar además que se esté en presencia de textos normativos **"cuyo contenido no coincide"**, ya que en tales casos, *su resolución no tendría fin jurídico o práctico alguno*.

Así lo prevé la tesis 1a. V/2004, que se lee bajo el rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE DECLARARSE INEXISTENTE CUANDO LOS CRITERIOS QUE CONSTITUYEN SU MATERIA SE FUNDAN, UNO EN UNA NORMA VIGENTE Y EL OTRO EN UNA DEROGADA, CUYO CONTENIDO NO COINCIDE."¹⁰

Como se aprecia de lo anterior, en tratándose del enfrentamiento de precedentes judiciales disidentes, en donde se analizan normas que estuvieron vigentes en distintas épocas, el criterio o parámetro bajo el cual se determina la

⁹ Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 21, agosto de 2015, Tomo I, página 1194. Décima Época.

¹⁰ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XIX, febrero de 2004, página 85. Novena Época.



existencia de la contradicción de tesis, **es el de la identidad o coincidencia normativa** –y no el de la temporalidad–.

Pues bien, atendiendo a tal postura jurisdiccional, se procede a examinar *si el contenido del inciso c), antepenúltimo párrafo, del artículo 52 del Código Fiscal de la Federación, conforme a su vigencia en dos mil doce y dos mil catorce, respectivamente, resulta idéntico o coincidente*. Al efecto, debe estarse al siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente a partir del uno de enero de dos mil doce.	Texto vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce.
<p>Artículo 52.- [...] Cuando el contador público registrado no dé cumplimiento a las disposiciones referidas en este artículo, en el Reglamento de este Código o en reglas de carácter general que emita el Servicio de Administración Tributaria o no aplique las normas o procedimientos de auditoría, la autoridad fiscal, previa audiencia, exhortará o amonestará al contador público registrado o suspenderá hasta por dos años los efectos de su registro, conforme a lo establecido en este Código y su Reglamento. Si hubiera reincidencia o el contador hubiere participado en la comisión de un delito de carácter fiscal o no exhiba, a requerimiento de autoridad, los papeles de trabajo que elaboró con motivo de la auditoría practicada a los estados financieros del contribuyente para efectos fiscales, se procederá a la cancelación definitiva de dicho registro. En estos casos se dará inmediatamente aviso por escrito al colegio profesional y, en su caso, a la Federación de Colegios Profesionales a que pertenezca el contador público en cuestión; para llevar a cabo las facultades a que se refiere este párrafo, el Servicio de Administración Tributaria deberá observar el siguiente procedimiento: [...]</p>	<p>Artículo 52.- [...] Cuando el contador público registrado no dé cumplimiento a las disposiciones referidas en este artículo, en el Reglamento de este Código o en reglas de carácter general que emita el Servicio de Administración Tributaria o no aplique las normas o procedimientos de auditoría, la autoridad fiscal, previa audiencia, exhortará o amonestará al contador público registrado o suspenderá hasta por tres años los efectos de su registro, conforme a lo establecido en este Código y su Reglamento. Si hubiera reincidencia o el contador hubiere participado en la comisión de un delito de carácter fiscal o no exhiba, a requerimiento de autoridad, los papeles de trabajo que elaboró con motivo de la auditoría practicada a los estados financieros del contribuyente para efectos fiscales, se procederá a la cancelación definitiva de dicho registro. En estos casos se dará inmediatamente aviso por escrito al colegio profesional y, en su caso, a la Federación de Colegios Profesionales a que pertenezca el contador público en cuestión; para llevar a cabo las facultades a que se refiere este párrafo, el Servicio de Administración Tributaria deberá observar el siguiente procedimiento: [...]</p>



c) La resolución del procedimiento se notificará en un plazo que no excederá de doce meses, contado a partir del día siguiente a aquél en que se agote el plazo señalado en la fracción I que antecede.

c) La resolución del procedimiento se notificará en un plazo que no excederá de doce meses, contado a partir del día siguiente a aquél en que se agote el plazo señalado en la fracción I que antecede.

Como se aprecia de las anteriores citas, el inciso c), antepenúltimo párrafo, del artículo 52 del Código Fiscal de la Federación, *vigente tanto en dos mil trece, como en dos mil catorce*, **presenta un idéntico contenido normativo**; de ahí que en la especie no haya impedimento alguno para declarar la existencia de la presente contradicción de tesis.

Finalmente, si bien no pasa inadvertido que ambos enunciados jurídicos establecen **una remisión a la fracción I** del mismo precepto legal en cita –por lo que, en principio, también debería verificarse si existe identidad o coincidencia por lo que hace a tal fracción–, lo cierto es que la única diferencia que presenta el texto vigente a partir de dos mil doce y el diverso vigente a partir de dos mil catorce, respecto a esa fracción I, consiste en que en esta última anualidad, el legislador *añadió un requisito adicional para que los contadores públicos puedan obtener su registro ante la autoridad fiscal* –a saber, que estén al corriente de sus obligaciones fiscales–;¹¹ **siendo que esa modificación legislativa en nada trasciende a la problemática constitucional planteada en la presente contradicción de tesis**, a saber, *si existe certidumbre jurídica respecto al momento en que inicia el plazo de doce meses con el que cuenta la autoridad fiscal, para notificar la resolución del procedimiento sancionatorio a que se refiere el antepenúltimo párrafo del citado precepto legal*.

Conforme a lo hasta aquí expuesto, se colige que **existe la disidencia de tesis**, únicamente entre el criterio sustentado por la Primera Sala, al resolver el amparo en revisión **803/2016** y el diverso contenido en el amparo directo en revisión **6387/2018** del índice de la Segunda Sala y, por ende, el punto de contra-

¹¹ "c) Las personas que **estén al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales** en los términos del artículo 32-D de este código, para lo cual deberán exhibir documento vigente expedido por el Servicio de Administración Tributaria, en el que se emita la opinión del cumplimiento de obligaciones fiscales".



dicción que debe dilucidar el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consiste en determinar *si el artículo 52, antepenúltimo párrafo, inciso c), del Código Fiscal de la Federación –vigente tanto en dos mil trece, como a partir de dos mil catorce–, resulta contrario al principio de seguridad jurídica.*

QUINTO.—**Consideraciones y fundamentos.** A fin de establecer el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, primeramente, se hará referencia al contenido y alcance de los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica y, posteriormente, se establecerán las razones por las cuales el artículo 52, antepenúltimo párrafo, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, *transgrede tales derechos fundamentales.*

1. Los principios de legalidad y seguridad jurídica. La Segunda Sala de este Alto Tribunal ha establecido¹² que los principios de seguridad y legalidad jurídica consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República, *son la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano*, de manera tal que lo que tutelan es que el gobernado "**jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión**". En ese sentido, el contenido esencial de dichos principios radica, en sentido amplio, en "**saber a qué atenerse**" respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad.

En efecto, "**todos los actos emanados del poder público deben de realizarse en completa armonía con las reglas del derecho**", de tal suerte que el principio de legalidad se viene a constituir no sólo como una garantía de seguridad jurídica que permite a los gobernados evitar el abuso de la autoridad en el ejercicio del poder, sino, además, "**es la fórmula de la dirección que el pueblo de un Estado, a través de sus representantes, puede imponer a los órganos públicos**".

Como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en un estado de derecho "**el principio de legalidad... preside la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias**".¹³

¹² Al resolver los amparos en revisión 964/2015 y 1173/2017, así como los diversos amparos directos en revisión 5165/2018.

¹³ Caso *García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137. Párrafo 187.



Asimismo, dicha Segunda Sala ha determinado que los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica se respetan por el legislador cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido, encauzan el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, **"el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice"**, y por otro, que **"el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado y acotado"**, de tal manera que la posible afectación a la esfera jurídica de los gobernados no resulte caprichosa o arbitraria.

Así lo prevé la jurisprudencia 2a./J. 106/2017 (10a.),¹⁴ intitulada: "DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES."

En el entendido de que, la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **"no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades"**, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo.

Las anteriores consideraciones se encuentran inmersas en la jurisprudencia 2a./J. 144/2006¹⁵ que se lee bajo el rubro: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES."

De ahí que el principio de legalidad proyecta su teleología en dos vertientes: **(I)** el hecho de obtener la sumisión de todos los actos estatales al conjunto

¹⁴ Consultable en la Décima Época. Registro: 2014864. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 45, agosto de 2017, Tomo II. Materia constitucional, página 793.

¹⁵ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIV, octubre de 2006, página 351. Novena Época.



de la normatividad vigente; y (II) el sometimiento de todos los actos singulares y concretos a un régimen estricto de seguridad jurídica. Por ello, es válido afirmar que el principio de legalidad puede ser entendido como **"la cualidad de lo que es conforme al derecho"**.¹⁶ La legalidad *expresa así la conformidad al derecho y es sinónimo de regularidad jurídica*.

En esa inteligencia, uno de los mecanismos más útiles y seguros para mantener el orden jurídico vigente en un Estado y, ofrecer de esa manera a los administrados las condiciones necesarias que los conduzcan a la justicia social y al bien común, *lo es, significativamente, la aplicación y observancia del principio de legalidad*.

Siendo que el principio de legalidad se ha de cumplimentar *en todo acto de molestia emitido por las autoridades que ejerzan actos públicos, siendo mucho más estricta su observancia cuando tales actos se traducen en resoluciones concretas* que cuando se formulan como requisito de validez para la creación de actos regla, o creados de situaciones jurídicas generales.

Así, el principio de legalidad condiciona cualquier actuar público tendiente a causar molestia a los particulares, al cumplimiento de diversas obligaciones expresadas de manera genérica por el precepto 16 constitucional que establece: **"[n]adie 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"**. Dada la extensión y generalidad que intrínsecamente representa ese texto fundamental, hace abarcar, a través de su alcance protector, a *todo el orden jurídico positivo en el Estado*.

De ahí que si el referido principio, significa entonces, *el sistema más amplio y protector de la seguridad jurídica de los gobernados frente al actuar de la autoridad*, y particularmente frente a la administración pública, es dable colegir que tal axioma constitucional ordena a los operadores jurídicos, en especial los Jueces, vigilar que **"el acto administrativo sea la consecuencia más clara de la sumisión de toda la función de esta rama de gobierno, a un régimen de derecho"**.¹⁷

¹⁶ Amparo en revisión 964/2015 del índice de la Segunda Sala.

¹⁷ Amparo en revisión 1173/2017 del índice de la Segunda Sala.



2. Violación al principio de seguridad jurídica. Una vez examinado el principio de seguridad jurídica, corresponde determinar si el artículo 52, antepenúltimo párrafo, inciso c), del Código Fiscal de la Federación –vigente tanto en dos mil trece, como a partir del uno enero de dos mil catorce–, transgrede tal derecho fundamental. Para ello, resulta oportuno tener en cuenta el contenido de tal enunciado normativo:

"Artículo 52. Se presumirán ciertos, salvo prueba en contrario, los hechos afirmados: en los dictámenes formulados por contadores públicos... siempre que se reúnan los siguientes requisitos:

"I. Que el contador público que dictamine obtenga su inscripción ante las autoridades fiscales para estos efectos, en los términos del Reglamento de este Código. Este registro lo podrán obtener únicamente:

"...

"Cuando el contador público registrado no dé cumplimiento a las disposiciones referidas en este artículo, en el Reglamento de este Código o en reglas de carácter general que emita el Servicio de Administración Tributaria o no aplique las normas o procedimientos de auditoría, la autoridad fiscal, previa audiencia, exhortará o amonestará al contador público registrado o suspenderá hasta por tres años los efectos de su registro ... En estos casos se dará inmediatamente aviso por escrito al colegio profesional y, en su caso, a la Federación de Colegios Profesionales a que pertenezca el contador público en cuestión; para llevar a cabo las facultades a que se refiere este párrafo, el Servicio de Administración Tributaria deberá observar el siguiente procedimiento:

"a) Determinada la irregularidad, ésta será notificada al contador público registrado en un plazo que no excederá de seis meses contados a partir de la terminación de la revisión del dictamen, a efecto de que en un plazo de quince días siguientes a que surta efectos dicha notificación manifieste por escrito lo que a su derecho convenga, y ofrezca y exhiba las pruebas que considere pertinentes.

"b) Agotado el periodo probatorio a que se refiere la fracción anterior, con vista en los elementos que obren en el expediente, la autoridad fiscal emitirá la resolución que proceda.



"c) La resolución del procedimiento se notificará en un plazo que no excederá de doce meses, contado a partir del día siguiente a aquél en que se agote el plazo señalado en la fracción I que antecede."

De la anterior transcripción, se advierte que el precepto normativo se ocupa de regular lo relativo a los contadores públicos "registrados" o "inscritos" ante las autoridades fiscales para efectos de emitir dictámenes sobre los estados financieros de los contribuyentes o las operaciones de enajenación de acciones que realicen –los cuales se presumirán como ciertos–.

Al respecto, se destaca que cuando el contador público registrado no dé cumplimiento a las disposiciones fiscales, la autoridad *exhortará o amonestará* al mismo, o *suspenderá* su registro hasta por tres años. De ahí que, para efectos de emitir *la exhortación, amonestación o suspensión* al contador público registrado respectivo, el legislador estableció un procedimiento previo que debe observar la autoridad, el cual se detalla en los citados incisos **a), b) y c)** de la porción normativa que nos ocupa. El citado procedimiento consiste, totalmente, en lo siguiente:

(I) Advertida la irregularidad fiscal, ésta deberá ser notificada al contador público registrado, a fin de que manifieste por escrito lo que a su derecho conenga, y ofrezca y exhiba las pruebas que considere pertinentes;

(II) Una vez transcurrido el plazo para formular tales manifestaciones y ofrecer las probanzas –15 días siguientes a que surta efectos la referida notificación–, la autoridad fiscal emitirá la resolución que proceda; y

(III) Tal resolución debe ser notificada al referido contador **"en un plazo que no excederá de doce meses"**.

Ahora bien, el problema constitucional de esta última fase procedimental, que precisamente se encuentra prevista en el inciso **c)** y que atañe a la presente contradicción de tesis, radica en que, si bien el legislador estableció con precisión y claridad que la autoridad fiscal *notificará la resolución respectiva al contador público registrado, en un plazo no mayor a doce meses*, lo cierto es que también previó que éste se computará **"a partir del día siguiente a aquél en que se agote el plazo señalado en la fracción I que antecede."**



Así, para que el contador público registrado *pueda tener conocimiento o certeza de cuándo empezará a "correr" el plazo de doce meses* con los que cuenta la autoridad fiscal para notificarle la resolución respectiva, **deberá remitirse a la fracción I** del mismo precepto fiscal. Dicha fracción normativa establece lo siguiente:

"Artículo 52. Se presumirán ciertos, salvo prueba en contrario, los hechos afirmados: **en los dictámenes formulados por contadores públicos... siempre que se reúnan los siguientes requisitos:**

"I. Que el contador público que dictamine **obtenga su inscripción ante las autoridades fiscales para estos efectos**, en los términos del Reglamento de este Código. **Este registro lo podrán obtener únicamente:**

"a) Las personas de nacionalidad mexicana que tengan título de contador público registrado ante la Secretaría de Educación Pública y que sean miembros de un colegio profesional reconocido por la misma Secretaría, cuando menos en los tres años previos a la presentación de la solicitud de registro correspondiente.

"Las personas a que se refiere el párrafo anterior, adicionalmente deberán contar con certificación expedida por los colegios profesionales o asociaciones de contadores públicos, registrados y autorizados por la Secretaría de Educación Pública y sólo serán válidas las certificaciones que le sean expedidas a los contadores públicos por los organismos certificadores que obtengan el Reconocimiento de Idoneidad que otorgue la Secretaría de Educación Pública; además, **deberán contar con experiencia mínima de tres años participando en la elaboración de dictámenes fiscales.**

"b) Las personas extranjeras con derecho a dictaminar conforme a los tratados internacionales de que México sea parte.

"c) Las personas que estén al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales en los términos del artículo 32-D de este Código, para lo cual deberán exhibir documento vigente expedido por el Servicio de Administración



Tributaria, en el que se emita la opinión del cumplimiento de obligaciones fiscales.¹⁸

"El registro otorgado a los contadores públicos que formulen dictámenes para efectos fiscales, será dado de baja del padrón de contadores públicos registrados que llevan las autoridades fiscales, **en aquellos casos en los que dichos contadores no formulen dictamen... en un periodo de cinco años.**

"El periodo de cinco años a que se refiere el párrafo anterior, se computará a partir del día siguiente a aquel en que se presentó el último dictamen que haya formulado el contador público.

"En estos casos se dará inmediatamente aviso por escrito al contador público, al colegio profesional y, en su caso, a la Federación de Colegios Profesionales a que pertenezca el contador público en cuestión. **El contador público podrá solicitar que quede sin efectos la baja del padrón antes citado, siempre que lo solicite por escrito en un plazo de 30 días hábiles posteriores a la fecha en que reciba el aviso a que se refiere el presente párrafo.**"

De la anterior transcripción, se advierte que la fracción I precisa que, para que puedan presumirse ciertos los hechos afirmados en los dictámenes formulados por los contadores públicos, **es menester, como primer requisito, que el contador respectivo haya obtenido su inscripción ante las autoridades fiscales en los términos previstos por el Reglamento del Código Fiscal de la Federación y, al efecto, precisa quiénes pueden obtener tal registro y bajo qué condiciones.**

Es decir, la fracción normativa en cita **regula supuestos jurídicos totalmente distintos al procedimiento sancionatorio previsto en el antepenúltimo párrafo, inciso c)**, del propio artículo 52 del Código Fiscal de la Federación, **ya que se circunscribe a prever los requisitos que deben de cumplir los contadores públicos para estar inscritos ante la autoridad fiscal.**

¹⁸ Este inciso normativo y requisito legal para la inscripción o registro de los contadores públicos, únicamente se encuentra previsto en el texto de la norma vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce.



Luego, la remisión a esa fracción normativa **en forma alguna permite conocer el momento a partir del cual empieza a computarse el plazo de doce meses con los que cuenta la autoridad fiscal para emitir la resolución** en la cual se pueda exhortar, amonestar o suspender el registro del contador público respectivo.

En efecto, basta la simple lectura de la referida fracción I para constatar que **los plazos que regula están referidos a cuestiones totalmente diversas a la determinación de sanciones para los contadores públicos**. Ello, pues tal fracción normativa, en su inciso a), establece el lapso de "**cuando menos... tres años previos**" de pertenencia a un colegio profesional para la presentación de la solicitud de registro como dictaminador de estados financieros, así como el mismo número de años de experiencia mínima en esa materia para acceder al registro correspondiente.

Por otra parte, en el inciso c), refiere "**un periodo de cinco años**" en el que el contador autorizado no formule dictamen fiscal, para que sea dado de baja su registro del padrón de contadores públicos registrados y que dicho plazo se computa a partir del día siguiente a aquel en que se presentó el último dictamen que haya formulado el contador público. Finalmente, en ese mismo inciso se establece un "**plazo de 30 días hábiles posteriores a la fecha en que reciba el aviso**", con los que cuenta el contador para solicitar que quede sin efectos la baja del padrón.

Por tanto, la fracción I a que hace remisión el inciso c), impugnado, **de ninguna manera da certeza respecto al momento en el cual deben comenzar a transcurrir los doce meses para que la autoridad hacendaria notifique al contador público la resolución correspondiente**; pues atañe a *disposiciones y plazos que son atinentes a hipótesis jurídicas del todo ajenas al referido procedimiento sancionatorio en materia fiscal*.

En ese sentido, resulta inconcuso que el artículo 52, antepenúltimo párrafo, inciso c), del Código Fiscal de la Federación –vigente tanto en dos mil trece, como a partir del uno enero de dos mil catorce–, **transgrede el derecho humano a la seguridad jurídica**, pues **la errática remisión normativa a la fracción I** del mismo precepto fiscal, lejos de otorgar certeza respecto al momento en



que deberá a computarse el plazo de doce meses referido, **deja en total y absoluta incertidumbre al gobernado respecto al inicio de tal cómputo.**

En efecto, si el referido derecho humano exige que el gobernado "sepa a qué atenerse", resulta inconcuso que **la indeterminación jurídica** respecto al momento en que comienzan a transcurrir los doce meses para que la autoridad hacendaria notifique al contador público la resolución correspondiente, **viola frontalmente tal principio**; máxime si, como se ha razonado, el contenido esencial de tal axioma constitucional, en la materia fiscal, demanda que el gobernado *tenga pleno conocimiento sobre la regulación prevista en ley* –certeza en el derecho fiscal–, *y que exista una interdicción de la arbitrariedad de la autoridad.*

De esta forma, es claro que en la especie **el gobernado no sabe a qué atenerse.** Es decir, **existe incertidumbre jurídica respecto al lapso en que se definirá su situación por parte de la autoridad**, al no estar precisado el momento específico a partir del cual se deben computar los doce meses correspondientes; **lo cual se deriva, como se ha explicado, de una errática remisión normativa a una fracción que regula supuestos del todo distintos y ajenos al procedimiento sancionatorio.** De ahí que en tal fracción normativa, *no se establece ningún plazo atinente a tal procedimiento a seguir por la autoridad fiscal.*

Finalmente, el Pleno de este Alto Tribunal considera menester precisar que, contrario a lo sostenido por la Segunda Sala en el criterio que se denuncia como disidente, el artículo 52, antepenúltimo párrafo, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, **no es susceptible de ser interpretado de manera conforme al principio de seguridad jurídica.**

Se dice lo anterior, toda vez que al resolver la contradicción de tesis 311/2015, el Pleno de esta Corte Constitucional sostuvo que el principio de interpretación conforme se fundamenta en el diverso de conservación legal, lo que supone que dicha interpretación está limitada por dos aspectos: *uno subjetivo y otro objetivo.* Respecto de este segundo, se precisó que **"es el resultado final o el propio texto de la norma en cuestión"**. Así, en el caso de la voluntad objetiva del legislador, la interpretación conforme puede realizarse **"siempre y cuando el sentido normativo resultante de la ley no conlleve una distorsión"**.



Las anteriores consideraciones dieron lugar a la tesis P. II/2017 (10a.), que se lee bajo el título y subtítulo:

"INTERPRETACIÓN CONFORME. SUS ALCANCES EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA."¹⁹

En términos similares, al resolver el amparo directo en revisión 7326/2017, la Primera Sala estableció que la interpretación conforme *no resulta irrestricta ni procedente en cualquier caso*, pues uno de los requisitos indispensables para su ejercicio, estriba en que el operador jurídico debe partir de interpretaciones de la norma general respectiva, que resulten *válidamente factibles* conforme a los métodos de interpretación jurídica, **"no de asignarle a la norma algo que realmente no dispone, o de sustituir sus reglas por otras"**.

Dicho de otra manera, la interpretación conforme no puede realizarse **"a partir de atribuir a la norma un significado que no tiene ... ya que en tal caso la norma sujeta a escrutinio ya no sería la misma, sino que habría sido cambiada por otra"**; situación que en forma alguna es admisible mediante la vía interpretativa.

Dicho precedente dio origen a la tesis 1a. CCLXIII/2018 (10a.), intitulada: "INTERPRETACIÓN CONFORME Y PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU APLICACIÓN TIENE COMO PRESUPUESTO UN EJERCICIO HERMENÉUTICO VÁLIDO."²⁰

En ese sentido, debe tenerse en cuenta que en el criterio disidente que es materia de análisis en la presente contradicción de tesis, la Segunda Sala consideró que el artículo 52, antepenúltimo párrafo, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, no viola el principio de seguridad jurídica, *pues atendiendo a una interpretación histórica y teleológica*, resulta válido desentrañar un sentido que resulta conforme a tal derecho fundamental, a saber, que: **"la fracción I a la**

¹⁹ Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 42, mayo de 2017, Tomo I, página 161. Décima Época.

²⁰ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 337. Décima Época.



que se hace referencia en el inciso c) del antepenúltimo párrafo del artículo 52 del Código Fiscal de la Federación en realidad corresponde al inciso a) de ese mismo párrafo".

A juicio de este Alto Tribunal, por loable que resulte ese esfuerzo, *no resulta válidamente factible dicha interpretación conforme*, pues el resultado de ese ejercicio hermenéutico, en realidad, **se traduce finalmente en una distorsión normativa, mediante la cual se pretende asignar o introducir a la norma algo que no dispone**, ya que, pretextando la interpretación histórica y teleológica de tal precepto jurídico, **se sustituyen sus reglas normativas por otras**.

En efecto, con la referida interpretación no se pretende simplemente asignar un determinado sentido a la norma, **sino modificar su texto legal**, en la porción normativa que señala "**en la fracción I que antecede**", para cambiarla por la diversa "**en el inciso a) que antecede**". Tal alteración estructural en la redacción del enunciado normativo **no se traduce en un ejercicio interpretativo, sino en uno de índole legislativo**, en tanto se pretende **sustituir el texto expreso de la norma, por otro totalmente diverso**.

En esa inteligencia, si como se ha dicho, la interpretación conforme **no puede ni debe dar lugar a la distorsión de la norma**, esto es, **atribuirle un significado que no tiene** –ya que en tal caso el precepto jurídico ya no sería el mismo, sino que habría sido cambiado por otro–, luego, el Pleno de este Alto Tribunal concluye que **no resulta admisible la interpretación realizada por la Segunda Sala**.

Desde luego que, no se inadvierte que dicha Sala, con razones expresas, pretendió hacer ese cambio o modificación sustancial de la norma, vía interpretativa, a partir de inferencias históricas y teleológicas del enunciado normativo en comentario. Sin embargo aunque válido, tampoco puede soslayarse que en la especie no se está *ante un caso de aparentes lagunas legales*, en donde resulte necesario analizar la "voluntad" del legislador *para colmar ciertos vacíos legislativos*, respecto a la forma en que debe operar una regla normativa –ante la falta de definición o precisión legal–.

Por el contrario, en el caso concreto se está frente a un enunciado normativo respecto del cual **el legislador precisó, en forma clara e inequívoca, cuál es la fracción normativa a la que deberá acudirse para determinar el inicio del**



cómputo de un plazo legal. En ese sentido, frente a disposición expresa y clara sobre cómo debe operar una regla jurídica, *la vía interpretativa resulta ineficaz para "enmendar" o "reparar" el plausible error legislativo que, en su caso, se haya incurrido al momento de plasmar el texto de la norma y sancionarla, como ley.*

Es así, pues lo que rige a la autoridad y a los gobernados no es la probable voluntad del legislador, *sino el resultado del proceso legislativo plasmado en un determinado texto legal* –aun cuando pueda inferirse que es contrario a aquélla–. En efecto, como lo estableció el Pleno de esta Corte Constitucional, en el amparo en revisión 1190/2004, **las normas legales, al ser producto del proceso legislativo, adquieren existencia jurídica hasta que éste culmina, de manera que lo consignado en los documentos internos que conforman el aludido proceso, como lo es la exposición de motivos, no vinculan al órgano aplicador e intérprete del derecho.**

Por tanto, habida cuenta que lo dicho en el proceso legislativo no tiene carácter jurídico vinculatorio, *sino persuasivo*, resulta evidente que lo dispuesto en éstos, **"en los casos en que se encuentre en contradicción con lo prescrito en la norma jurídica, no puede provocar un conflicto que deba resolver el Juez para poder fijar el alcance de la disposición aplicable al caso particular"**.

Así, la función de los documentos del proceso legislativo se limita a orientar al juzgador sobre la manera de integrar o colmar lagunas en aquellos aspectos en que la norma resulta indeterminada, **"pero no en competir con ella sobre la prescripción que debe prevalecer respecto de cuestiones que sí están previstas en aquélla"**.

Las anteriores consideraciones se encuentran plasmadas en la tesis P. III/2005 intitulada: "LEYES. ALCANCE DEL CONTENIDO DE LOS DOCUMENTOS QUE INTEGRAN EL PROCESO LEGISLATIVO PARA FIJAR SU SENTIDO."²¹

Como se puede advertir, el estado de derecho implica que las autoridades se encuentran regidas bajo los términos establecidos por ley, **y no por la voluntad del legislador que no resulte sancionada y plasmada como tal.** De tal suer-

²¹ Consultable en la página 98. Tomo XXI, febrero de 2005, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época.



te que, al interpretar, aplicar y observar las normas jurídicas, **no resulta dable al operador jurídico soslayar ni mucho menos contradecir lo expresamente establecido en tales textos normativos, pretextando que la supuesta voluntad legislativa que le precedió no se conforma a esa redacción jurídica final.**

En otras palabras, si bien esta Corte Constitucional puede interpretar y desentrañar el sentido de las normas, apoyándose para ello en la exposición de motivos u otros documentos atinentes al proceso legislativo, lo cierto es que, *frente a un texto legal que establece en forma clara e inequívoca cómo debe operar cierta regla jurídica*, es inconcuso que no le es otorgado a este Alto Tribunal una facultad dúctil de **"rescatar al Congreso de sus errores de redacción y proveer lo que nosotros pensemos [...] que es el resultado [normativo] preferido"**.²² De ahí que, **"[s]i el Congreso sancionó como ley algo diferente de lo que quería, entonces debería enmendar la ley para cumplir su intención."**²³

En segundo lugar, el Pleno de este Alto Tribunal estima que, tal y como se razonó en uno de los precedentes denunciados como discrepantes en la presente contradicción de tesis, asumir una interpretación en la cual se permita sustituir la porción normativa que señala **"en la fracción I"**, para cambiarla por la diversa **"en el inciso a)"**, sería tanto **"como trasladar a los particulares la carga de interpretar contra legem una disposición que claramente remite a una fracción que no tiene relación alguna con el procedimiento administrativo sancionador de que se trata."**²⁴

Siendo que, si bien las normas jurídicas no pueden ser interpretadas de manera aislada, sino en función del sistema en el cual están inmersas, **"ello no puede llegar al extremo de exigir que las personas tengan que subsanar,**

²² Suprema Corte de los EE.UU. Caso *"Lamie v. United States Trustee, US. (2004)"*. La cita en su idioma original reza: *"It is beyond our province to rescue Congress from its drafting errors, and to provide for what we might think ... is the preferred result"*.

²³ Suprema Corte de los EE.UU. Caso *"King v. Burwell, 576 U.S. (2015)"*. Voto disidente del Juez Scalia. La cita en su idioma original establece: *"The Court forgets that ours is a government of laws and not of men. That means we are governed by the terms of our laws, not by the unen-acted will of our lawmakers. If Congress enacted into law something different from what it intended, then it should amend the statute to conform to its intent"*.

²⁴ Amparo en revisión 803/2016.



mediante un ejercicio hermenéutico, las deficiencias legislativas en que incurra el legislador democrático."²⁵

En efecto, al interpretar un texto normativo, **"el objetivo es discernir la comprensión pública más probable de una disposición particular"**,²⁶ pues es claro que el principio de seguridad jurídica se encuentra dirigido y proyectado a salvaguardar un cierto *grado de certeza legal para el gobernado o ciudadano común, no para especialistas o peritos en la materia jurídica*, de tal suerte que **"el significado simple, obvio y racional de una ley, siempre debe preferirse a cualquier sentido inusual, estrecho u oculto"**.²⁷

SEXTO.—**Decisión.** En atención a las consideraciones que anteceden, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es el siguiente:

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR APLICABLE A LOS CONTADORES PÚBLICOS REGISTRADOS PARA EFECTOS DE EMITIR DICTÁMENES SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS DE LOS CONTRIBUYENTES O LAS OPERACIONES DE ENAJENACIÓN DE ACCIONES QUE REALICEN. EL ARTÍCULO 52, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, INCISO C), DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (LEGISLACIÓN VIGENTE TANTO EN 2013, COMO A PARTIR DE 2014).

Hechos: Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizaron si el artículo 52, antepenúltimo párrafo, inciso c), del Código Fiscal de la Federación –vigente tanto en 2013 como a partir de 2014– permite conocer con certeza el momento a partir del cual empieza a computarse el plazo de doce meses con el que cuenta la autoridad para notificar la resolución del procedimiento sancionador a los contadores públicos registrados.

²⁵ Ídem.

²⁶ Suprema Corte de los EE.UU. Caso "*McDonald v. Chicago*, 561 U.S. (2010)". Voto concurrente del Juez Thomas J. La cita en su idioma original reza: "*When interpreting constitutional text, the goal is to discern the most likely public understanding of a particular provision at the time it was adopted*".

²⁷ Suprema Corte de los EE.UU. Caso "*Lamie v. United States Trustee*, U. S. (2004)". La cita en su idioma original establece: "*It is beyond our province to rescue Congress from its drafting errors, and to provide for what we might think ... is the preferred result*".



Criterio jurídico: El artículo 52, antepenúltimo párrafo, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, no otorga certeza respecto al momento en el cual comienzan a transcurrir los doce meses para que la autoridad hacendaria notifique la resolución correspondiente, violándose con ello la certidumbre en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad, que exige el principio de seguridad jurídica.

Justificación: Conforme al citado precepto legal, la autoridad deberá notificar la resolución del procedimiento sancionador al contador público registrado en un plazo que no excederá de doce meses, precisando que éste empezará a transcurrir "a partir del día siguiente a aquel en que se agote el plazo señalado en la fracción I que antecede"; sin embargo, la referida fracción I en realidad regula los requisitos que deben cumplir los contadores públicos para obtener su inscripción ante las autoridades fiscales, es decir, atañe a hipótesis jurídicas y plazos que son del todo ajenos al procedimiento sancionatorio. Por tanto, la remisión a esa fracción normativa en forma alguna permite conocer el momento a partir del cual empieza a computarse el plazo de doce meses con los que cuenta la autoridad fiscal para notificar la resolución en la cual se pueda exhortar, amonestar o suspender el registro del contador público respectivo y, por ende, tal precepto legal transgrede el principio de seguridad jurídica.

Por lo expuesto y fundado, **se resuelve:**

PRIMERO.—No existe la contradicción denunciada entre el criterio sostenido por la Primera Sala al resolver el amparo en revisión **803/2016** y el emitido por la Segunda Sala al resolver el diverso amparo en revisión **175/2018**, en los términos precisados en el considerando cuarto de la presente ejecutoria.

SEGUNDO.—Existe la contradicción de tesis denunciada entre el criterio sustentado por la Primera Sala, al resolver el amparo en revisión **803/2016** y el diverso contenido en el amparo directo en revisión **6387/2018** del índice de la Segunda Sala, en los términos precisados en el considerando cuarto de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.



CUARTO.—Publíquese la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, dese la publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo 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 señores 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 y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación, a los criterios contendientes y a la existencia de la contradicción de tesis [consistente en: 1) determinar que no existe la contradicción de tesis denunciada entre el criterio sostenido por la Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 803/2016, y por la Segunda Sala, al resolver el amparo en revisión 175/2018].

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores 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 considerando cuarto, relativo a la existencia de la contradicción de tesis, consistente en: 2) determinar que existe la contradicción de tesis denunciada entre el criterio sustentado por la Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 803/2016, y por la Segunda Sala, al resolver el amparo directo en revisión 6387/2018. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:



Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos quinto y sexto relativos, respectivamente, a las consideraciones y fundamentos y a la decisión. Los señores Ministros Franco González Salas y Piña Hernández votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores 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 señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria corresponden a la tesis P./J. 8/2020 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, Tomo I, octubre de 2020, página 7, con número de registro digital: 2022216.

La tesis aislada 1a. CXLIV/2017 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, página 497, con número de registro digital: 2015239.

Las tesis de jurisprudencia y aisladas 2a./J. 106/2017 (10a.), 2a. LXXIX/2015 (10a.), P. II/2017 (10a.) y 1a. CCLXIII/2018 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de agosto de 2017 a las 10:19 horas, 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas, 12 de mayo de 2017 a las 10:17 horas y 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, con números de registro digital: 2009829, 2014864, 2014204 y 2018696, respectivamente.

PROTESTA DE DECIR VERDAD EN EL ESCRITO ACLARATORIO DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE SU EXIGIBILIDAD EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LAS FRACCIONES II Y V DEL ARTÍCULO 108



DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE Y LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 116 DE LA LEY ABROGADA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 192/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO, EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO, ACTUALMENTE TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 30 DE ABRIL DE 2020. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual correspondiente al día treinta de abril de dos mil veinte.

VISTOS, para resolver, los autos relativos a la contradicción de tesis 192/2019 y

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia.** Mediante oficio 23/2019, presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Magistrada presidente del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, en atención a lo ordenado por el Pleno del referido tribunal, denunció la posible contradicción de criterios entre el que emitió al resolver el recurso de queja **55/2019**, en relación con el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito (actualmente Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito) al emitir la tesis **VI.3o.5K** de rubro: "PROTESTA DE DECIR VERDAD, DECLARACIÓN DE CUANDO SE CONTIENE EN LA DEMANDA Y NO EN EL ESCRITO ACLARATORIO" y el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, con respecto a la tesis XXVII.3o.105K, de rubro: "DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. SÓLO ES EXIGIBLE QUE SE CONTENGA EN EL ESCRITO ACLARATORIO LA EXPRESIÓN FORMAL 'BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD', EN LOS SUPUESTOS DEL ARTÍCULO 108, FRACCIONES II Y V, DE LA LEY DE LA MATERIA."

SEGUNDO.—**Trámite de la denuncia.** Mediante acuerdo de ocho de mayo de dos mil diecinueve, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia formulada; solicitó a las residencias de los Tribunales Colegiados contendientes copia certificada de la ejecutoria de su índice, respectivamente, así como el envío a la cuenta del correo electrónico sentenciastccscjnssga@mail.scjn.gob.mx de la información electrónica que contengan dichas sentencias,



en términos de lo establecido mediante la circular 3/2011-P de este Tribunal Pleno, para la debida integración del expediente en que se actúa. Asimismo, solicitó a las presidencias de los referidos órganos jurisdiccionales, informaran si el criterio sustentado en los asuntos se encontraba vigente o, en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado.

Finalmente, por razón del turno, se remitió el asunto para su estudio y elaboración del proyecto respectivo al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

En cumplimiento a lo requerido, mediante acuerdo de veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, hecho del conocimiento a este Alto Tribunal a través del Módulo de Intercomunicación entre los Órganos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Órganos Jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación (MINTERSCJN), registrado con número de folio electrónico 35044/2019, el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, remitió copia de la ejecutoria emitida en el recurso de queja 172/2016, y, además, informó que no se ha apartado del criterio sostenido.¹

De la misma manera, en cumplimiento a lo solicitado, el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, vía MINTERSCJN, registrado con el número de folio electrónico 35070/2019, remitió copia de la resolución emitida en el recurso de queja 55/2019.²

Por su parte, en respuesta al requerimiento formulado, mediante oficio SEA/DGAD/952/2019, suscrito por la directora general de Archivo y Documentación del Consejo de la Judicatura Federal de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, y registrado con el número de folio 020493, se envió copia certificada de la sentencia relativa al amparo en revisión 192/95 del índice del Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito (actual Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito),³ y, posteriormente, a través de MINTERSCJN, el referido órgano jurisdiccional remitió la versión digitalizada del proveído de veintinueve de mayo de dos mil diecinueve, en el que informó sobre la vigencia del criterio.⁴

TERCERO.—Integración del Asunto. Por acuerdo de tres de junio de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación

¹ Cuaderno de la contradicción de tesis 192/2019 foja 38.

² *Ibidem*. Foja 78.

³ *Ibidem*. Foja 138.

⁴ *Ibidem*. Foja 156.



tuvo por integrado el expediente y se ordenó enviar los autos de la presente contradicción de tesis a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, a fin de formular el proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver esta contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos respecto de un tema que involucra la interpretación de la Ley de Amparo, para cuya resolución se considera necesaria su intervención.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de la posible contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues fue planteada por la Magistrada presidente del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, que es uno de los órganos colegiados entre los que se suscita la posible contradicción, por lo que se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los referidos preceptos.

TERCERO.—**Posturas contendientes.** Con la finalidad de determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, establecer el criterio que debe predominar, se estima conveniente precisar el origen de los asuntos en que se emitieron los criterios contendientes, así como las consideraciones y argumentaciones en que se basaron los Tribunales Colegiados de Circuito al emitirlos, lo que se realiza de la siguiente manera:

1	Recurso de queja 55/2019.
Órgano:	Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito
Hechos:	<p>a) Se presentó demanda de amparo indirecto en contra de un auto dictado por un Juez civil, el cual admite una medida precautoria solicitada por la quejosa, pero ésta considera que dicha admisión no es acorde a lo que señala la ley, ya que no se fijó una garantía para responder por los posibles daños y perjuicios que se pudieran ocasionar al deudor por una medida precautoria otorgada dentro de un juicio ordinario mercantil.</p>



b) Conoció del amparo el Juez Quinto de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Los Mochis, quien registró la demanda y requirió a la quejosa para que, con fundamento en los artículos 108, fracción V, 110 y 114, fracciones I, II y IV, de la Ley de Amparo, cumpliera con lo siguiente:

1. Amplíe los antecedentes de los actos reclamados en particular en lo que se refiere al expediente del que provienen dichos actos, pues no indica la acción ejercida ni lo concerniente a las prestaciones reclamadas, especialmente si se trata de numerario y a cuánto asciende.

2. Señale si solicitó la medida precautoria en cantidad líquida o específica.

3. Precise cómo se materializa la aplicación del artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito en su perjuicio.

Asimismo, se le hizo del conocimiento que **debía proporcionar la información que se le requiere sin faltar a la verdad**, apercibiéndole que, de no cumplir con la prevención en el plazo y términos fijados, se tendría por no presentada la demanda de garantías.

c) La parte quejosa presentó escrito desahogando la prevención.

d) El Juez de Distrito tuvo a la vista el escrito aclaratorio de la quejosa y decidió tener por no interpuesta la demanda de garantías, por no incluir en el escrito la expresión formal "**bajo protesta de decir verdad**" la cual consideró exigible en el escrito aclaratorio cuando dicha prevención verse sobre los hechos o abstenciones que constituyen los antecedentes del acto reclamado.

e) Inconforme con la resolución anterior, la promovente interpuso recurso de queja.

f) Conoció del asunto el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, cuyo presidente lo admitió a trámite y ordenó registrarlo con el número de expediente 55/2019.

g) Seguidos los trámites procesales correspondientes, dictó sentencia en la que declaró fundado el recurso de queja, bajo los siguientes argumentos:

"Los argumentos reseñados, como se anticipó, son esencialmente **fundados**.



"Se considera lo anterior, porque como bien refiere la parte recurrente, del auto de quince de febrero de dos mil diecinueve, donde se le previno, se observa que no se le requirió para que se manifestara bajo protesta de decir verdad las aclaraciones a que fue objeto.

"Aunado a que, como refiere el recurrente desde el escrito inicial de demanda se manifestó bajo protesta de decir verdad, lo relativo a los antecedentes del acto reclamado, cumpliendo con lo que señala el artículo 108, fracción V, de la Ley de Amparo.

"Así es, el artículo y fracción mencionados dicen:

"Artículo 108. ..."

"En el caso, a foja 4 de la demanda de garantías, se observa que la quejosa aquí recurrente, cumplió con el requisito referido, pues asentó: **Bajo protesta de decir verdad, manifiesto que los hechos y abstenciones que me constan y que constituyen los antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación, son, a saber, los siguientes:**

"Entonces no era necesario que en el escrito aclaratorio volviera a realizar tal requisito formal, porque al tener dicho escrito aclaratorio su origen en una irregularidad del escrito inicial de demanda, ya sea porque éste no cumplió con todos los requisitos previstos en el artículo 108 de la Ley de Amparo, o bien porque en él no se exhibió el número de copias a que se refiere el artículo 110 de tal ordenamiento legal y que su propósito es el de subsanar tales vicios, puede concluirse que no pueden desvincularse, analizarse o considerarse por separado, pues ambos escritos integran la demanda de amparo y, consecuentemente, deben ser considerados indefectiblemente como un solo documento.

"Luego, si (sic) el auto donde se previno a la parte quejosa, no se le requirió para que manifestara bajo protesta de decir verdad las aclaraciones a que fue objeto, aunado a que en el escrito inicial de demanda cumplió con el requisito que establece la fracción V del artículo 108 de la Ley de Amparo, fue desacertada la determinación asumida por el Juez de Distrito en el auto recurrido, pues se reitera, ello no es necesario en el escrito aclaratorio cuando su propósito es el de subsanar los vicios que no cumplió en el escrito inicial.



	<p>"Apoya lo anterior, en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, la jurisprudencia P./J. 35/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Novena Época, registro: 189979, del <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i>, Tomo XIII, abril de 2001, materia común, página 79, que dice: DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO, EL ESCRITO INICIAL Y SU ACLARACIÓN NO PUEDEN DESVINCULARSE NI ANALIZARSE POR SEPARADO, YA QUE AMBOS INTEGRAN AQUÉLLA. (se transcribe)</p> <p>"En las relatadas consideraciones, ante el resultado de los agravios analizados, lo procedente es declarar fundado el presente recurso de queja, a efecto de que el Juez de Distrito provea lo conducente en relación a la admisión de la demanda, en términos de los artículos 112 y 115 de la Ley de Amparo.</p> <p>"Lo anterior conforme a la jurisprudencia 73/2014, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la <i>Gaceta del Semanario Judicial de la Federación</i>, Libro 9, Tomo II, agosto de 2014, materia común, página 9021 (sic), Décima Época, registro: 2007069, que dice: RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO QUE DESECHA UNA DEMANDA DE AMPARO. DE SER FUNDADO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE DEVOLVER LOS AUTOS AL JUEZ DE DISTRITO A EFECTO DE QUE SE PRONUNCIE SOBRE LA ADMISIÓN Y, EN SU CASO, SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR. (se transcribe)</p>
Criterio:	No emitió criterio.
2	Recurso de queja 172/2016.
Órgano:	Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito
Hechos:	<p>a) Se promovió demanda de amparo indirecto en el que se reclamó una sentencia dictada por un Tribunal Unitario Agrario que resuelve: i) sobre la desocupación y entrega de una parcela; ii) la cancelación del folio de inscripción de la parcela y, iii) el hecho de que la quejosa no haya sido llamada al juicio agrario como tercera extraña.</p> <p>b) Conoció del amparo el Juez Primero de Distrito en el Estado de Quintana Roo, quien registró la demanda y requirió a la quejosa para que, dentro del plazo de cinco días contados a partir del siguiente al en que surtiera efectos su notificación, bajo protesta de decir verdad, aclarara lo siguiente:</p> <p>1. Precise su nombre correcto, ya que difieren en cuanto al primer apellido, en el proemio y en la parte final de la demanda.</p>



2. Señale en qué hipótesis del artículo 5o. de la Ley de Amparo ubica a la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio de esa ciudad, Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la Zona Norte y el notario público titular ***** del Estado de Quintana Roo, con residencia en esa ciudad, ya que los nombró con el carácter de terceros interesados sin saber si son o no parte en el juicio agrario de origen.

3. Diga si ***** , es parte en el juicio agrario de origen, o bien poseionario del inmueble del que dice se ordenó el desalojo y desposesión.

c) La parte quejosa presentó escrito desahogando la prevención, indicando que su nombre correcto era *****; asimismo que las autoridades señaladas en su escrito tenían el carácter de responsables; en tanto que el titular de la Notaría Pública Número ***** del Estado de Quintana Roo, debía tenerse como tercero interesado y, finalmente, que ***** era parte actora en el juicio agrario.

d) El Juez de Distrito advirtió que en el escrito de desahogo la quejosa fue omisa en señalar: "**bajo protesta de decir verdad**" las manifestaciones expuestas, por lo que se hizo efectivo el apercibimiento y, en consecuencia, se tuvo por no presentada su demanda de amparo, considerando que, no obstante de ser un requisito esencial, era una obligación a cargo de la parte quejosa manifestar que su relato de hechos lo hacía con sujeción a la verdad.

Se le informó además que cuando se pretende dar cumplimiento al requerimiento el último día y éste no se satisface, ya no es factible darle otra oportunidad de subsanarlo, pues de ser así se le estaría ampliando el término concedido para tal efecto.

e) Inconforme con la resolución anterior, la promovente interpuso recurso de queja.

f) Conoció del recurso el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, cuyo presidente lo admitió a trámite y ordenó registrarlo con el número de expediente 172/2016.

g) Seguidos los trámites procesales correspondientes, dictó sentencia en la que: **I)** declaró fundado el recurso de queja y **II)** ordenó al Juez de Distrito proveer sobre la admisión de la demanda de amparo indirecto, bajo lo siguiente:



Estudio:

"Ahora bien, del análisis integral se desprende que el Juez de Distrito exigió mayores requisitos que los previstos en los artículos que fundamentaron su requerimiento para cumplir con la prevención que emitió, tal y como se desprende de los numerales que citó, artículos 108 y 114 de la Ley de Amparo, que establecen lo siguiente:

"**Artículo 108.**' (se transcribe)

"**Artículo 114.**' (se transcribe)

"El primero de los artículos transcritos establece los requisitos que debe contener la demanda de amparo, y entre otros, debe precisarse bajo protesta de decir verdad, lo siguiente:

"a) El desconocimiento del nombre y domicilio del tercero interesado.

"b) Los hechos o abstenciones que constituyen los antecedentes del acto reclamado o que sirvan de fundamento a los conceptos de violación.

"Luego, el Juez de Distrito está facultado para mandar aclarar la demanda cuando se omita alguno de los requisitos del artículo 108 de la Ley de Amparo, en el caso únicamente la quejosa debía desahogar el requerimiento conforme a lo previsto en las fracciones I y II de ese numeral.

"En ese orden de ideas y en atención a los referidos artículos, se estima incorrecta la determinación contenida en el acuerdo recurrido formulado por el Juez de Distrito, en virtud de que, respecto a los puntos por los que requirió al recurrente, el quejoso no estaba obligado a desahogarlos 'bajo protesta de decir verdad' pues expresamente el a quo fundamentó su requerimiento en las fracciones I y II del artículo 114, en correlación a las fracciones I y II del artículo 108 de la Ley de Amparo, de donde se desprende tal formalismo, aunque incorrectamente lo haya solicitado.

"Es decir, únicamente se apoyó en el artículo 114 de la Ley de Amparo en las fracciones referentes a I) hubiera alguna irregularidad en el escrito de demanda y 7o. II) se hubiere omitido alguno de los requisitos de la demanda. A su vez, solamente correlacionó al artículo 108, fracciones I y II, por lo que hace a los requisitos que debía contener su demanda de amparo, únicamente debía corregir si se actualizaba alguno de los siguientes dos supuestos:



"I. El nombre y domicilio del quejoso y del que promueve en su nombre, quien deberá acreditar su representación, y

"II. El nombre y domicilio del tercero interesado, y si no los conoce, manifestarlo **bajo protesta de decir verdad**.

"De ahí que dicho requerimiento resulte ilegal, así como también la posterior determinación de tener por no presentada la demanda de amparo, esto en virtud de que, las fracciones que lo fundamentaron no advertían que, en el caso concreto de lo que solicitó, debiera hacerse la manifestación condicionada a la expresión solemne '**bajo protesta de decir verdad**'.

"Por tanto, el artículo 108, fracciones II y V, de la ley de Amparo, prevé los requisitos que deben expresarse en una demanda de amparo indirecto, entre los cuales se encuentra **la protesta de decir verdad** únicamente: a) cuando se afirme desconocer el nombre y domicilio del tercero interesado y b) respecto de hechos o abstenciones que constituyan los antecedentes del acto reclamado o que sirvan de fundamentos a los conceptos de violación.

"Asimismo, el artículo 114, fracciones I, II y IV, de la Ley de Amparo dispone que el órgano jurisdiccional mandará requerir al promovente que aclare la demanda cuando se presentaren deficiencias, irregularidades o se hubiere omitido algún requisito; sin embargo, solamente resulta exigible que se contenga en el escrito aclaratorio la expresión formal '**bajo protesta de decir verdad**', cuando tengan relación con los supuestos inicialmente mencionados (a y b), de ahí que es incorrecto que en una prevención se exija dicha expresión respecto de requisitos de la demanda diferentes a los aludidos o que no tengan vinculación con esas afirmaciones, pues atento a su naturaleza no lo requieren, en consecuencia deviene excesivo solicitarlo y, ante su incumplimiento, la posterior determinación de tener por no presentada la demanda de amparo es incorrecta.

"Ahora bien, en el caso concreto, la manifestación '**bajo protesta de decir verdad**' únicamente hubiera sido exigible si el requerimiento a la promovente versara sobre la manifestación de hechos nuevos que constituyeran los antecedentes del acto reclamado, no así en la precisión de los ya manifestados, por lo que no se actualizó el supuesto previsto en la fracción V del artículo 108 de la Ley de Amparo, no obstante que esta fracción no fue citada con (sic) fundamento en el requerimiento que nos ocupa.



"En ese sentido, se destaca que en el escrito inicial de la demanda de amparo, se manifestaron **'bajo protesta de decir verdad'** los antecedentes del acto reclamado, en tanto que en la aclaración, en cumplimiento al requerimiento ordenado, sólo se precisó información inherente a esos antecedentes.

"Ello, pone de manifiesto que se cumplió con el requisito de procedibilidad del juicio de amparo, aunado a que, si en el escrito inicial de la demanda de amparo, **'bajo protesta de decir verdad'** se expresaron los antecedentes del acto reclamado, tal manifestación era bastante para considerar que lo expuesto con posterioridad se hizo de la misma manera, siendo que la aclaración no fue para darle a conocer al juzgador hechos nuevos a los ya conocidos en el caso.

"Por tanto, se considera desacertada la determinación del a quo al considerar que el escrito de aclaración de la demanda de amparo era deficiente al no contener la expresión **'bajo protesta de decir verdad'**, con relación a la precisión realizada en cumplimiento al requerimiento ordenado, pues el escrito mediante el cual se aclaró la demanda se hizo en atención al fundamento que se citó en el requerimiento formulado.

"Por lo tanto, procede declarar fundado el recurso de queja para que se provea lo correspondiente a la demanda de amparo y, de no existir algún motivo que lo impida, se admita a trámite."

Criterio:

"DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. SÓLO ES EXIGIBLE QUE SE CONTENGA EN EL ESCRITO ACLARATORIO LA EXPRESIÓN FORMAL 'BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD', EN LOS SUPUESTOS DEL ARTÍCULO 108, FRACCIONES II Y V, DE LA LEY DE LA MATERIA. El precepto indicado prevé los requisitos que deben expresarse en una demanda de amparo indirecto, entre los que se encuentra, la protesta de decir verdad, únicamente: a) cuando se afirme desconocer el nombre y domicilio del tercero interesado; y, b) respecto de los hechos o abstenciones que constituyan los antecedentes del acto reclamado o que sirvan de fundamento a los conceptos de violación. Asimismo, el artículo 114, fracciones I, II y IV, de la Ley de Amparo dispone que el órgano jurisdiccional mandará requerir al promovente que aclare la demanda cuando se presentaren deficiencias, irregularidades o se hubiere omitido algún requisito; sin embargo, sólo es exigible que se contenga en el escrito aclaratorio la expresión formal 'bajo protesta de decir verdad', cuando tenga relación con los supuestos inicialmente mencionados (a y b); de ahí que es indebido que en una prevención se exija dicha expresión respecto de requisitos de la demanda diferentes



	a los aludidos o que no tengan vinculación con esas afirmaciones pues, atento a su naturaleza, no lo requieren; en consecuencia, es excesivo solicitarlo y, ante su incumplimiento, la determinación de tener por no presentada la demanda de amparo es ilegal." ⁵
3	Amparo en revisión 192/95.
Órgano:	Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, actualmente Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito.
Hechos:	<p>a) Se presentó demanda de amparo indirecto en la que el quejoso reclamó todo lo actuado dentro de un juicio laboral, en especial "el emplazamiento, el laudo, la ejecución del laudo correspondiente, así como todas las consecuencias jurídicas, lógicas, naturales y legales derivadas del laudo y la omisión de cualquier notificación o citatorio y la ejecución".</p> <p>b) Conoció del amparo el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Puebla, quien requirió al promovente "para que dentro del término de tres días (bajo la vigencia de la Ley de Amparo anterior): señale bajo protesta de decir verdad los puntos resolutivos del laudo que reclama, el salario diario que se tomó como base para dictarlo y, si en el mismo se le ordenó el pago de los salarios caídos, deberá precisar a partir de qué fecha, y el monto total del laudo que reclama".</p> <p>c) La parte quejosa presentó escrito desahogando la prevención.</p> <p>d) El Juez de Distrito tuvo por no interpuesta la demanda de garantías porque el promovente omitió precisar los datos que se le requirieron bajo protesta de decir verdad.</p> <p>e) Inconforme con la resolución anterior, el quejoso interpuso recurso de revisión.</p> <p>f) Conoció del recurso el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, actualmente Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito que lo registró con el número de toca 192/95 y lo admitió a trámite y</p>

⁵ Época: Décima Época. Registro: 2013260. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 37, Tomo II, diciembre de 2016, materia común, tesis: XXVII.3o.105 K (10a.), página 1730.



	<p>g) Seguidos los trámites procesales correspondientes, dictó sentencia en la que: I) revocó el auto sujeto a revisión y II) ordenó al Juez Tercero de Distrito en el Estado de Puebla admitir a trámite la demanda de garantías interpuesta por el quejoso contra los actos reclamados.</p>
<p>Estudio:</p>	<p>"Este tribunal considera que el tener por no interpuesta la demanda de garantías en el asunto de que se trata es, a juicio de este tribunal, una determinación rigorista que perjudica al quejoso, esto es así porque si bien es verdad que el artículo 116, fracción IV, de la Ley de Amparo dispone que los quejosos manifestarán bajo protesta de decir verdad cuáles son los hechos o abstenciones que les constan y que constituyen los antecedentes del acto reclamado, y que a su vez el artículo 146 del mismo ordenamiento legal establece que si hubiere alguna irregularidad en el escrito de demanda; si se hubiere omitido en ella alguno de los requisitos a que se refiere el artículo 116 de la ley; si no se hubiesen expresado con precisión el o los actos reclamados o no se hubiesen exhibido las copias a que se refiere el artículo 120, el Juez Federal mandará prevenir al promovente para que llene los requisitos que omitió (sic) haga las aclaraciones correspondientes o presente las copias faltantes.</p> <p>"En la especie, <u>el aquí recurrente sí cumplió con el requerimiento que se le hizo, según puede advertirse del escrito que presentó en cumplimiento a dicha prevención ... y sólo omitió que lo hacía bajo protesta de decir verdad.</u></p> <p>"El ahora quejoso aquí recurrente al formular su demanda de garantías <u>narró los hechos y abstenciones que le constaban y que constituyeron los antecedentes del acto reclamado bajo protesta de decir verdad, con ello cumplió con la exigencia del artículo 116 de la Ley de Amparo, y aunque no haya vuelto a hacer tal protesta en el escrito aclaratorio de la demanda, los fines que se persiguen al exigir a los quejosos que se formule la misma, quedaron satisfechos en el propio escrito de demanda, resultando en consecuencia injusto el no tener por interpuesta dicha demanda por parte del Juez Federal de que se trata.</u></p> <p>"En razón de lo anterior, y con fundamento en el artículo 146 de la Ley de Amparo, lo que procede es revocar el acuerdo recurrido y ordenar al Juez Tercero de Distrito en el Estado de Puebla que admita la demanda de garantías promovida por el recurrente, sin perjuicio de que, de existir una diversa causal de improcedencia pueda ser invocada por el Juez a quo."</p>
<p>Tesis</p>	<p>"PROTESTA DE DECIR VERDAD, DECLARACIÓN DE. CUANDO SE CONTIENE EN LA DEMANDA Y NO EN EL ESCRITO ACLARATORIO. Si el quejoso al formular su demanda de garantías narró los hechos y abstenciones que le constan y que constituyen los antecedentes del</p>



acto reclamado bajo protesta de decir verdad, con ello cumplió con la exigencia del artículo 116 de la Ley de Amparo, y aunque no haya vuelto a hacer tal protesta en el escrito aclaratorio de la demanda, los fines que se persiguen al exigir a los quejosos que se formule la misma, quedaron satisfechos en el propio escrito de demanda. Resulta en consecuencia injusto el tener por no interpuesta dicha demanda por parte del Juez federal, fundado en la circunstancia de que no volvió a formularse la protesta que ya se contiene en la demanda."⁶

CUARTO.—Requisitos para la existencia de la contradicción. La existencia de la contradicción de tesis está condicionada a que los Tribunales Colegiados de Circuito sostengan tesis contradictorias, entendiéndose por tesis el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia; por tanto, no es preciso que esos criterios constituyan jurisprudencia,⁷ pues lo que determina la existencia de una contradicción es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales.

En efecto, este Tribunal Pleno, al resolver la contradicción de tesis **36/2007**, en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, estableció, por unanimidad de diez votos, que la existencia de una contradicción de tesis debe estar condicionada a que las Salas de esta Suprema Corte o los Tribunales Colegiados en las sentencias que pronuncien:

a) Sostengan tesis contradictorias, entendiéndose por "tesis" el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia; y,

⁶ Época: Novena Época. Registro: 205054. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo I, junio de 1995, materia común, tesis VI.3o.5 K, página 505.

⁷ Tesis aislada 2a. VIII/93, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo XII, diciembre de 1993, página 41, «con registro digital: 206390», cuyo texto es:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU RESOLUCIÓN NO ES NECESARIO QUE ÉSTAS TENGAN EL CARÁCTER DE JURISPRUDENCIA. El procedimiento para dirimir contradicciones de tesis no tiene como presupuesto necesario el que los criterios que se estiman opuestos tengan el carácter de jurisprudencia, pues los artículos 107, fracción XIII de la Constitución Federal y 197-A de la Ley de Amparo no lo establecen así."



b) Adopten criterios discrepantes sobre un mismo punto de derecho, aunque las cuestiones fácticas que lo originan no sean exactamente iguales.

Lo anterior quedó plasmado en la jurisprudencia P./J 72/2010, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, que lleva por rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁸ y en la tesis aislada P. XLVII/2009, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."⁹

Así, conforme a los criterios anteriores, la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos judiciales respectivos, sino que tan sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

Asimismo, la finalidad de la determinación que esta Suprema Corte pronuncie, es que sean definidos los puntos jurídicos que den seguridad jurídica a los gobernados, pues precisamente para ello fue creada desde la Constitución Federal la figura de la contradicción de tesis.

En ese contexto, este Tribunal Pleno estima que en el caso, **se actualizan todos los requisitos de referencia**, tal y como enseguida se demostrará.

1. Sostenimiento de tesis contradictorias a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar una decisión. Los tribunales contendientes, al

⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro IUS-digital: 164120.

⁹ Tesis aislada P. XLVII/2009, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro IUS-digital: 166996.



resolver las cuestiones litigiosas sometidas a su consideración, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo, para llegar a una solución determinada.

En efecto, consta en autos que el **Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito**, al resolver el **recurso de queja 55/2019**, sostuvo que en el auto donde se previno a la parte quejosa, no se le requirió para que manifestara bajo protesta de decir verdad las aclaraciones a que fue objeto, aunado a que en el escrito inicial de demanda cumplió con el requisito previsto en la fracción V del artículo 108 de la Ley de Amparo, al haber manifestado en la foja 4 lo siguiente: "Bajo protesta de decir verdad, manifiesto que los hechos y abstenciones que me constan y que constituyen los antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación, son a saber los siguientes."

Que, por tanto, no era necesario que en el escrito aclaratorio la parte quejosa volviera a realizar tal requisito formal, porque al tener su origen en una irregularidad del escrito inicial de demanda, ya sea porque éste no cumplió con todos los requisitos previstos en el artículo 108 de la Ley de Amparo, o bien, porque con él no se exhibió el número de copias a que se refiere el artículo 110 de tal ordenamiento legal, y que su propósito es el de subsanar tales vicios, se concluía que no pueden desvincularse, analizarse o considerarse por separado, pues ambos escritos integran la demanda de amparo y, consecuentemente, deben ser considerados como un solo documento.

A su vez, el **Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, actualmente Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 192/95**, estableció que el tener por no interpuesta la demanda de garantías, es una determinación rigorista que perjudica al quejoso, porque si bien es cierto que el artículo 116, fracción IV, de la Ley de Amparo, dispone que los quejosos manifestarán bajo protesta de decir verdad cuáles son los hechos o abstenciones que les constan y que constituyen los antecedentes del acto reclamado, y que a su vez el artículo 146 del mismo ordenamiento legal establece que si hubiere alguna irregularidad en el escrito de demanda; si se hubiere omitido en ella alguno de los requisitos a que se refiere el artículo 116 de la ley; si no se hubiesen expresado con precisión el o los actos reclamados o no se hubiesen exhibido las copias a que se refiere el artículo 120, el Juez Federal mandará prevenir al promovente para que llene los requisitos que omitió, haga las aclaraciones correspondientes o presente las copias faltantes.

Refirió que el recurrente cumplió con el requerimiento que se le hizo, según podía advertirse del escrito que presentó en cumplimiento a dicha prevención y sólo omitió que lo hacía bajo protesta de decir verdad.



Que al formular su demanda de garantías, el quejoso narró los hechos y abstenciones que le constaban y que constituyeron los antecedentes del acto reclamado bajo protesta de decir verdad, con lo que cumplió con la exigencia del artículo 116 de la Ley de Amparo, y aunque no haya vuelto a hacer tal protesta en el escrito aclaratorio de la demanda, los fines que se persiguen al exigir a los quejosos que se formule la misma, quedaron satisfechos en el propio escrito de demanda, resultando injusto el no tener por interpuesta dicha demanda por parte del Juez Federal de que se trata.

Consideraciones que se reflejaron en la tesis de rubro: "PROTESTA DE DECIR VERDAD, DECLARACIÓN DE. CUANDO SE CONTIENE EN LA DEMANDA Y NO EN EL ESCRITO ACLARATORIO."

Por su parte, el **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja 172/2016**, determinó que en el caso se advertía que se exigió al quejoso mayores requisitos que los previstos en los artículos que fundamentaron su requerimiento para cumplir con la prevención que emitió, tal y como se desprendía de los artículos 108 y 114 de la Ley de Amparo.

Que el artículo 108 establece los requisitos que debe contener la demanda de amparo y, entre otros, debe precisarse bajo protesta de decir verdad, lo siguiente:

- a) El desconocimiento del nombre y domicilio del tercero interesado (fracción II).
- b) Los hechos o abstenciones que constituyen los antecedentes del acto reclamado o que sirvan de fundamento a los conceptos de violación (fracción V).

Que en ese orden de ideas era incorrecta la determinación del Juez de Distrito, en virtud de que, respecto a los puntos que requirió al recurrente, el quejoso no estaba obligado a desahogarlos "bajo protesta de decir verdad", pues expresamente, el a quo fundamentó su requerimiento en las fracciones I y II del artículo 114, en relación con las fracciones I y II del artículo 108 de la Ley de Amparo, de donde no se desprende tal formalismo, aunque incorrectamente lo haya solicitado.

Que solamente resulta exigible que el escrito aclaratorio contenga la expresión formal "**bajo protesta de decir verdad**" en los supuestos del artículo 108, fracciones II y V, de la Ley de Amparo, de ahí que era incorrecto que en una prevención se exija dicha expresión de requisitos en la demanda diferentes a los aludidos o que no tengan vinculación con esas afirmaciones, pues atento a su naturaleza no lo requieren, en consecuencia, deviene excesivo solicitarlo y,



ante su incumplimiento la posterior determinación de tener por no presentada la demanda de amparo es incorrecta. De esta manera, la manifestación "bajo protesta de decir verdad" únicamente hubiere sido exigible si el requerimiento a la promovente versara sobre la manifestación de hechos nuevos que constituyeran los antecedentes del acto reclamado, no así en la precisión de los ya manifestados.

Adujo que si en el escrito inicial de la demanda de amparo "**bajo protesta de decir verdad**" se expresaron los antecedentes del acto reclamado, tal manifestación era bastante para considerar que lo expuesto con posterioridad se hizo de la misma manera, siendo que la aclaración no fue para darle a conocer al juzgador hechos nuevos a los ya conocidos en el caso.

Tales consideraciones quedaron plasmadas en la tesis de rubro: "DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. SÓLO ES EXIGIBLE QUE SE CONTENGA EN EL ESCRITO ACLARATORIO LA EXPRESIÓN FORMAL 'BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD', EN LOS SUPUESTOS DEL ARTÍCULO 108, FRACCIONES II Y V, DE LA LEY DE LA MATERIA."

De lo anterior se desprende lo siguiente:

Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito.	Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, actualmente Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito.	Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito.
<p>En el auto de prevención no se le requirió para que manifestara las aclaraciones bajo protesta de decir verdad.</p> <p>Además, en el escrito inicial de demanda sí cumplió con la protesta, por lo que no era necesario que lo volviera a realizar en el aclaratorio. Ambos escritos integran la demanda de amparo y deben ser considerados un solo documento.</p>	<p>El quejoso en su demanda sí cumplió con la protesta de decir verdad al narrar los hechos y abstenciones que le constaban y que constituyeron los antecedentes del acto reclamado y aunque no haya vuelto a hacer tal protesta en el escrito aclaratorio de la demanda, los fines que se persiguen al exigir a los quejosos que se formule la misma, quedaron satisfechos en el escrito de demanda, resultando injusta el no tener por interpuesta dicha demanda.</p>	<p>Respecto a los puntos que requirió al recurrente, el quejoso no estaba obligado a desahogarlos "bajo protesta de decir verdad", solamente resulta exigible en los supuestos del artículo 108, fracciones II y V, de la Ley de Amparo, esto es, si el requerimiento versara sobre la manifestación de hechos nuevos que constituyeran los antecedentes del acto reclamado, no así en la precisión de los ya manifestados.</p>



2. Adopción de criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho. Ahora bien, este Tribunal Pleno considera que en los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes existe un punto de toque con respecto a la resolución de un mismo problema jurídico; sin que sea óbice a lo anterior el hecho de que el sentido de las sentencias emitidas por los tribunales contendientes sea en el mismo efecto, es decir, declarar fundados los recursos interpuestos, bajo la consideración de que era desacertado tener por no interpuesta la demanda de garantías al no contener en el escrito de aclaración de la misma, la expresión "**bajo protesta de decir verdad**".

Mientras **a)** el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito consideró que el requisito previsto en la fracción V del artículo 108 de la Ley de Amparo, se satisface, si en el escrito inicial de demanda el quejoso manifiesta "**bajo protesta de decir verdad**", los antecedentes del acto reclamado o que sirvan de fundamento a los conceptos de violación, por lo que no es necesario volver a incluir dicha expresión en el escrito aclaratorio, pues ambos son parte de la demanda y deben considerarse como un solo documento; en términos similares que **b)** el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, actualmente Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, que resolvió que si el quejoso al formular su demanda de garantías narró los hechos y abstenciones que le constaban y que constituyeron los antecedentes del acto reclamado también "**bajo protesta de decir verdad**", con ello cumplió con la exigencia del artículo 116 de la Ley de Amparo (abrogada, 108 de la actual Ley de Amparo), aunque no lo haya vuelto a hacer en el escrito aclaratorio de la demanda, ya que los fines que se persiguen al exigir a los quejosos que se formule la misma, quedaron satisfechos en el propio escrito de demanda.

Por otra parte **c)** el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, aun cuando sostuvo que no era necesario que el escrito de aclaración contuviera la manifestación "**bajo protesta de decir verdad**", tal conclusión derivó de que, a su consideración, el requerimiento hecho a la parte promovente no versaba en los supuestos que exige la ley para formular la protesta, ya que no se refirieron a hechos nuevos que constituyeran los antecedentes del acto reclamado.

Por tanto, es inconcuso que las consideraciones que tomaron en cuenta los tribunales contendientes para arribar a sus conclusiones son opuestas, ya que mientras dos de los tribunales estimaron en términos genéricos que no era necesario asentar la manifestación "**bajo protesta de decir verdad**" en el escrito aclaratorio de la demanda de amparo, si este formalismo se cumplió en el escrito inicial, sin hacer salvedad alguna, pues estimaron que ambos documentos integran la demanda de amparo y deben ser considerados como uno; la otra postura contendiente determinó que solamente resulta exigible que se contenga en el escrito aclaratorio, cuando las aclaraciones que se hagan tengan rela-



ción con lo dispuesto en las fracciones II y V del artículo 108 de la Ley de Amparo (cuando se afirme desconocer el nombre y domicilio del tercero interesado y respecto de los hechos que constituyan los antecedentes del acto reclamado o que sirvan de fundamento a los conceptos de violación) y que en este último caso, únicamente hubiere sido exigible si el requerimiento a la promovente versara sobre la manifestación de hechos nuevos que constituyeran los antecedentes del acto reclamado, no así en la precisión de los ya manifestados.

Tampoco constituye un obstáculo a la conclusión alcanzada, el hecho de que el criterio del Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, actualmente Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, se haya emitido con base en las disposiciones de la Ley de Amparo abrogada, pues los presupuestos legales contemplados en dicho ordenamiento y en la Ley de Amparo vigente, son de contenido similar, de modo que el criterio que se emita en esta contradicción de tesis puede ser aplicable para el trámite de los juicios que se rijan por ambos ordenamientos legales.

Atendiendo a lo anterior, en términos de lo dispuesto en los numerales 225 y 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la oportunidad de pronunciarse sobre el fondo del problema advertido, para establecer cuál es el criterio que debe prevalecer, fijando como punto de contradicción el determinar si: ¿Es exigible la expresión formal "bajo protesta de decir verdad" en el escrito aclaratorio de demanda de amparo indirecto cuando haya sido plasmada en el escrito inicial de demanda?, y de ser así, ¿resulta obligatoria para toda clase de prevención?

QUINTO.—**Determinación del criterio a prevalecer.** Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, en atención a las razones que a continuación se expresan.

A efecto de resolver la presente contradicción de tesis, primeramente resulta necesario precisar las normas de la Ley de Amparo aplicables a los asuntos que se analizan:

Ley de Amparo abrogada	Ley de Amparo vigente
<p>"Artículo 116. La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:</p> <p>...</p>	<p>"Artículo 108. La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará:</p> <p>...</p>



IV. La ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, **bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación; ...**"

II. El nombre y domicilio del tercero interesado, y si no los conoce, manifestarlo así bajo protesta de decir verdad;

...

V. **Bajo protesta de decir verdad, los hechos o abstenciones que constituyan los antecedentes del acto reclamado o que sirvan de fundamentos a los conceptos de violación; ...**"

"**Artículo 146.** Si hubiere alguna irregularidad en el escrito de demanda, **si se hubiere omitido en ella alguno de los requisitos a que se refiere el artículo 116 de esta ley;** si no se hubiese expresado con precisión el acto reclamado o no se hubiesen exhibido las copias que señala el artículo 120, **el Juez de Distrito mandará prevenir al promovente que llene los requisitos omitidos,** haga las aclaraciones que corresponda, o presente las copias dentro del término de tres días, expresando en el auto relativo las irregularidades o deficiencias que deban llenarse, para que el promovente pueda subsanarlas en tiempo.

Si el promovente no llenare los requisitos omitidos, no hiciere las aclaraciones conducentes o no presentare las copias dentro del término señalado, el Juez de Distrito tendrá por no interpuesta la demanda, cuando el acto reclamado sólo afecte al patrimonio o derechos patrimoniales del quejoso."

"**Artículo 114.** El órgano jurisdiccional mandará requerir al promovente que aclare la demanda, señalando con precisión en el auto relativo las deficiencias, irregularidades u omisiones que deban corregirse, cuando:

...

II. **Se hubiere omitido alguno de los requisitos que establece el artículo 108 de esta ley;**

...

Si no se subsanan las deficiencias, irregularidades u omisiones de la demanda dentro del plazo de cinco días, se tendrá por no presentada.

En caso de falta de copias, se estará a lo dispuesto por el artículo 110 de esta ley. La falta de exhibición de las copias para el incidente de suspensión, sólo dará lugar a la postergación de su apertura."

En los artículos 108 de la Ley de Amparo vigente y 116 de la Ley de Amparo abrogada, transcritos en el cuadro anterior, se contemplan los requisitos de procedencia que deberán expresarse en la demanda de amparo indirecto, destacando, por su aplicación al asunto en estudio, las fracciones IV de la ley abrogada, así como II y V de la ley vigente, en las que se establece que cuando



se afirme desconocer el nombre o domicilio del tercero perjudicado o se expresen los hechos y abstenciones que le consten al quejoso y constituyan los antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación, se debe plasmar la manifestación de "**bajo protesta de decir verdad**".

Las anteriores exigencias tienen como propósito que el juzgador de amparo pueda, en ejercicio de sus atribuciones, cumplir con todas las exigencias procesales y emitir las declaraciones correspondientes que establece la Ley de Amparo, de acuerdo con el criterio sustentado por este Alto Tribunal en la tesis P. VII/2001, del tenor siguiente:

"DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. FINALIDAD DE LOS REQUISITOS QUE DEBE CONTENER EL ESCRITO RELATIVO Y DE LAS COPIAS QUE DEBEN EXHIBIRSE."¹⁰

Así, en lo que al presente estudio interesa, por lo que hace al requisito consistente en que el quejoso manifieste bajo protesta de decir verdad los hechos y abstenciones que le consten y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamento de los conceptos de violación, es el único elemento con que inicialmente cuenta el juzgador de amparo para tomar las determinaciones que conlleva la admisión de la demanda, entre las que se encuentra proveer sobre la suspensión del acto reclamado, pues el Juez debe ceñirse al contenido de la misma, y de sus anexos para desentrañar tanto la voluntad del quejoso, ya que dicha protesta de decir verdad crea certeza en el juzgador para que pueda tomar las determinaciones correspondientes y, a su vez, responsabiliza a quien formula las manifestaciones respecto de su falsedad u omisión de datos.

¹⁰ Tesis P. VII/2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 325, registro: 189978, cuyo texto dice: "El artículo 116 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala los requisitos que debe cumplir la demanda de amparo indirecto y el diverso artículo 120 de la propia ley dispone que deberán exhibirse con ésta copias suficientes para cada una de las autoridades responsables; para el tercero perjudicado, si lo hubiere; para el Ministerio Público y dos para el incidente de suspensión, en caso de solicitarse tal medida cautelar. Ahora bien, los requisitos a que aluden dichos preceptos, no constituyen formalismos sin sentido, sino que, como todas las formalidades procesales, tienen como propósito que el juzgador de amparo se encuentre en la posibilidad de cumplir con sus atribuciones dentro del juicio de garantías, como son, el pedir los informes justificados a las autoridades responsables, emplazar al tercero perjudicado, dar la intervención correspondiente al agente del Ministerio Público y de integrar los cuadernos relativos al incidente de suspensión si ésta fue solicitada, y además de proporcionar a las partes todos los elementos necesarios para preparar su defensa."



Resulta orientador el criterio sustentado en la Octava Época por la Segunda Sala, que esta Primera Sala comparte, contenido en la tesis jurisprudencial número 2a./J.5/93, que se transcribe a continuación:

"SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PARA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA, DEBE ATENDERSE A LAS MANIFESTACIONES DEL QUEJOSO RESPECTO DE LA CERTIDUMBRE DEL ACTO RECLAMADO."¹¹

Adicionalmente, se debe manifestar la expresión formal "***bajo protesta de decir verdad***" cuando se desconozca el nombre y domicilio del tercero interesado.

Una vez señalado lo anterior, conviene determinar qué significa la manifestación de ***bajo protesta de decir verdad***, para lo cual se tomará en cuenta el criterio emitido por este Tribunal Pleno, plasmado en la tesis de rubro: "PROTESTA DE DECIR VERDAD. ES UN REQUISITO FORMAL QUE DEBE MANIFESTARSE DE MANERA EXPRESA EN EL ESCRITO DE DEMANDA DE AMPARO, QUE NO PUEDE SER SUSTITUIDO POR LA EXPRESIÓN FINAL 'PROTESTO LO NECESARIO' Y CUYA OMISIÓN PUEDE LLEVAR AL JUZGADOR DE AMPARO A TENER POR NO INTERPUESTA LA DEMANDA."¹²

¹¹ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 5/93, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Octava Época de la «Gaceta del Semanario Judicial de la Federación», Número 68, agosto de 1993, página 12, registro IUS-digital: 206395. El texto señala: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PARA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA, DEBE ATENDERSE A LAS MANIFESTACIONES DEL QUEJOSO RESPECTO DE LA CERTIDUMBRE DEL ACTO RECLAMADO. Para decidir sobre la procedencia o no de la suspensión provisional, los Jueces de Distrito deben atender a las manifestaciones del quejoso hechas en su demanda bajo protesta de decir verdad, cuando se duele de que existe peligro inminente de que se ejecute, en su perjuicio, el acto reclamado, ya que, por regla general, son los únicos elementos con que cuenta para resolver sobre la solicitud de concesión de la medida cautelar, sin que proceda hacer conjeturas sobre la improbable realización de los actos que el quejoso da por hecho se pretenden ejecutar en su contra, pues para resolver sobre la suspensión provisional, el Juez debe partir del supuesto, comprobado o no, de que la totalidad de los actos reclamados son ciertos. Ello sin perjuicio de analizar si en el caso concreto se cumplen o no los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo."

¹² Tesis de jurisprudencia P./J. 127/99, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, noviembre de 1999, página 32, registro IUS-digital: 192843, cuyo texto dice: "Al señalar el artículo 116, fracción IV de la Ley de Amparo, como requisito en la demanda, el relativo a que el quejoso manifieste 'bajo protesta de decir verdad' los hechos o abstenciones que le consten y que constituyen los antecedentes del acto reclamado o fundamento de los conceptos de violación, estableció, con este requisito legal, que no constituye una fórmula sacramental o solemne, la obligación a cargo del quejoso de manifestar que su relato de hechos lo hace con sujeción a la verdad. Ahora bien, la omisión de esa declaración, puede llevar al juzgador a tener por no interpuesta la demanda, en caso de que el solicitante del amparo no llene ese requisito cuando sea



El criterio anterior se emitió al resolver la diversa contradicción de tesis 16/96,¹³ en la que se estableció que la manifestación "**BAJO protesta de decir verdad**" no constituye un mero formalismo sacramental o solemne, sino que es una obligación a cargo del quejoso de manifestar que su relato lo hace con sujeción a la verdad y su omisión puede llevar al juzgador a tener por no interpuesta la demanda de garantías, en caso de que el solicitante del amparo no llene ese requisito cuando sea prevenido para ello.

Así, se determinó que en nuestro país la promesa de **decir verdad** era, en tiempos remotos, un juramento que se entendió básicamente ligado a la idea religiosa, tan es así que el declarante juraba ante Dios que diría la verdad; sin embargo, cuando se dio la escisión Iglesia-Estado, se dictaron disposiciones como la del veinticinco de septiembre de mil ochocientos setenta y tres, sobre adiciones y reformas a la Constitución, en cuyo artículo 5o. se estableció que "la simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen sustituirá al juramento religioso".

En la actualidad y después de varias modificaciones que implicaron el cambio de numeral, es el artículo 130 constitucional el que recoge esta idea al establecer:

"Artículo 130. El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.

"...

"La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley. ..."

prevenido para ello, de conformidad con el artículo 146 de la Ley de Amparo. De igual forma, el hecho de que, aun habiendo realizado la protesta de decir verdad, el quejoso incurra en falsedad, lo hace acreedor a las sanciones privativas de libertad o pecuniarias, establecidas en el artículo 211 de la Ley de Amparo. De ahí que la frase 'protesto lo necesario', que aparece comúnmente al final de una demanda, como expresión de cortesía y que deja ver que el ocurrente manifiesta a la autoridad sus respetos, atenciones y consideraciones no puede ser utilizada en sustitución de la protesta de decir verdad, establecido como requisito en la demanda de amparo, ya que ambas expresiones tienen contenidos y finalidades distintas."

¹³ Contradicción de tesis 16/96. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil, ambos del Primer Circuito. Fallado el 18 de mayo de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: José Carlos Rodríguez Navarro.



Como lo estableció la Primera Sala de este Alto Tribunal al resolver el amparo en revisión 200/2012,¹⁴ la promesa de decir verdad tiene las siguientes peculiaridades: (i) sustituyó al juramento religioso; (ii) resulta aplicable a todos los actos jurídicos, tal y como antes ocurría con el juramento; y (iii) su inclusión en el artículo 130 constitucional obedece a una reminiscencia histórica que de ninguna manera limita el campo material de aplicación de la misma.

Además, dicho texto se ha mantenido idéntico desde la promulgación de la Constitución en 1917, ya que no fue modificado por la única reforma de 1992 que se hizo al artículo; sin embargo, para efectos del presente estudio, resulta conveniente resaltar que en el debate legislativo que dio origen a la reforma se estableció que si bien el cuarto párrafo del artículo 130 constitucional no tiene conexión con el tema desarrollado en dicho artículo, sí resulta importante mantener ahí el concepto de la promesa de decir verdad, y de cumplir las obligaciones que se contraen, pues da base a las cuestiones civiles y al ejercicio de los tribunales.¹⁵

Como se advierte, esta promesa de decir verdad pasó del sentido religioso a convertirse en una obligación legal prevista en nuestro sistema normativo, la que fue evolucionando hasta ser sustituida por la frase "**protesta de decir verdad**" en la que la palabra que deriva del latín *protestari*, declarar en voz alta, afirmar, misma que conserva básicamente en el empleo actual, el significado primitivo que tenía y que equivale a una promesa, tal como se advierte de la primera acepción que se encuentra en el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, en el que se dice que protesta es la "promesa con aseveración o atestación de ejecutar una cosa, declarar a alguien su intención de ejecutar una cosa" y también "confesar públicamente la fe y la creencia que uno profesa y en que desea vivir".

En ese sentido, este Tribunal Pleno ha considerado que este requisito tiene que ver con la preocupación del legislador de evitar el abuso del juicio de amparo, imponiendo sanciones a quienes haciendo uso del derecho innegable de promover el juicio constitucional, manifiesten hechos o abstenciones falsos, dentro de los antecedentes de la demanda y que sirvan de base o fundamento de los conceptos de violación.¹⁶

¹⁴ Resuelto por unanimidad de cinco votos en la sesión del cinco de septiembre de dos mil doce.

¹⁵ Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo X, correspondiente al debate legislativo de las reformas constitucionales durante la LV Legislatura (1191-1994). Intervención del entonces diputado Pedro Ojeda Paullada, del Partido Revolucionario Institucional, para precisar algunos puntos abordados por la iniciativa de reforma constitucional. Página 429.

¹⁶ Contradicción de tesis 16/1996, fallada por unanimidad de nueve votos el veinticinco de septiembre de mil novecientos noventa y seis.



En efecto, en materia de amparo **la protesta de decir verdad** constituye un requisito formal para la validez de alguna actuación dentro de juicio, cuya omisión da lugar a una prevención del Juez de conocimiento de la causa y también, como se refirió con anterioridad, está encaminada a procurar el equilibrio de la responsabilidad entre todos aquellos que participan en el juicio de amparo, ya sea en su carácter de Jueces, de terceros perjudicados, de autoridades responsables, y aun de quejosos, evitando así que cada uno de ellos, dentro del ámbito de su preocupación impida la consecución del fin primordial del juicio de garantías, que es el de lograr el respeto y la restitución de las garantías individuales del gobernado, por parte de las autoridades responsables, en los casos en que se demuestre que efectivamente ha existido esa violación.

Conforme a lo anterior se debe concluir que **la protesta de decir verdad** es la que crea certeza en el juzgador constitucional para desplegar todas sus facultades relativas al juicio de amparo, toda vez que queda entendido que los hechos o abstenciones que ahí se narran, sucedieron en la forma como los describe el promovente, por lo que su expresión no constituye un mero formulismo sacramental, sino que entraña una responsabilidad directa de quien la formula.

De acuerdo con lo señalado, el quejoso adquiere la responsabilidad que conlleva su manifestación, ya que tanto el artículo 211, fracción I, de la Ley de Amparo anterior, como el artículo 261, fracción I de la nueva ley, contemplan como delito la falsedad u omisión de datos en que incurra el quejoso al suscribir la demanda de amparo, como se observa a continuación:

Ley de Amparo abrogada	Ley de Amparo vigente
<p>"Artículo 211. Se impondrá sanción de seis meses a tres años de prisión y multa de diez a noventa días de salario:</p> <p>I. Al quejoso en un juicio de amparo que al formular su demanda afirme hechos falsos u omita los que le consten en relación con el amparo, siempre que no se reclamen algunos de los actos a que se refiere el artículo 17."</p>	<p>"Artículo 261. Se impondrá una pena de dos a seis años de prisión y multa de treinta a trescientos días:</p> <p>"I. Al quejoso, a su abogado autorizado o a ambos, si con el propósito de obtener una ventaja procesal indebida, en la demanda afirme hechos falsos u omita los que le consten en relación con el acto reclamado, siempre que no se reclamen actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación,</p>



deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales."

Una vez establecido lo anterior, este Tribunal Pleno procede a determinar si en el escrito aclaratorio de la demanda de garantías se debe exigir al quejoso hacer esa manifestación.

En relación con la aclaración de la demanda de amparo es menester tomar en cuenta que ésta se origina con motivo de la irregularidad del escrito inicial, porque éste no cumplió con los requisitos contemplados en el artículo 116 de la Ley de Amparo anterior o 108 de la ley vigente o porque no anexó las copias requeridas; y, además, que el escrito aclaratorio tiene el propósito de subsanar tales vicios, resultando posible que en esta aclaración surjan nuevos hechos que no se hicieron del conocimiento del juzgador en el escrito inicial.

En efecto, en los artículos 146 de la ley anterior y 114 de la nueva ley, transcritos al inicio de este estudio se dispone en términos generales, que el órgano jurisdiccional mandará requerir al promovente que aclare la demanda cuando se presentaren deficiencias, irregularidades o se hubiere omitido algún requisito, disponiéndose que si no se subsanaran dentro del plazo de cinco días (tres días en el caso de la ley anterior), se tendrá por no presentada la misma. Las causas de prevención de la demanda contempladas en dichos preceptos se refieren a irregularidades que puede tener la misma, o a la falta de cumplimiento de los requisitos señalados en los artículos 116 y 108, anteriores y a la exhibición de copias del escrito de demanda.

Conforme a lo señalado en la tesis de jurisprudencia número 2a./J. 86/2002, de rubro: "DEMANDA DE AMPARO. CUANDO SE OMITE PRESENTAR LAS COPIAS NECESARIAS PARA LA FORMACIÓN DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN, EL INCUMPLIMIENTO A LA PREVENCIÓN DE EXHIBIRLAS NO DA LUGAR A TENER POR NO INTERPUESTA AQUÉLLA, SINO EXCLUSIVAMENTE A POSTER-



GAR LA APERTURA DE DICHO INCIDENTE.",¹⁷ siempre será necesario estudiar si el requisito exigido es trascendente o no para la admisión de la demanda, ponderando a aquellos que impacten a la integración de la relación jurídico procesal del juicio de amparo.

En ese sentido este Alto Tribunal considera trascendente para la admisión de la aclaración de la demanda el que se plasme la "*protesta de decir verdad*" en los supuestos estudiados del artículo 108 de la ley vigente en estudio y también del artículo 116 de la ley abrogada, es decir cuando se afirme desconocer el nombre y domicilio del tercero interesado y respecto de los hechos o abstenciones que constituyan los antecedentes del acto reclamado o que sirvan de fundamento a los conceptos de violación; en primer lugar, atendiendo a los razonamientos vertidos con anterioridad; y, en segundo lugar, a que es posible que en la aclaración surjan nuevos hechos que no se hicieron del conocimiento del juzgador en el escrito inicial.

En estos términos, resulta dable concluir que si bien es cierto que en los preceptos en cita no se establece que la protesta de decir verdad deba regir en la aclaración de la demanda, pues tanto en la ley abrogada como en el texto vigente, se exige que tal requisito lo plasme el quejoso en el escrito inicial cuando exprese los antecedentes del acto reclamado o que sirvan de fundamento a los conceptos de violación, y en la ley vigente, además, cuando se afirme desconocer el nombre y domicilio del tercero interesado, es claro que esa obligación debe prevalecer en dicho escrito, para tales casos.

Lo anterior, pues aun cuando existiese la protesta de decir verdad en el escrito inicial de demanda, la misma sólo puede tener vinculación con lo manifestado en ese documento; de ninguna manera debe extenderse a manifestaciones que se plasmen en el escrito de aclaración, en los supuestos antes señalados.

Pretender vincular una protesta de decir verdad formulada por el quejoso en el escrito inicial en relación a hechos concretos, a lo expuesto en una aclaración de demanda, impediría responsabilizarlo por las nuevas manifestaciones,

¹⁷ Tesis de jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVI, agosto de 2002, página 245, registro IUS-digital: 186297.



pues de ninguna manera podría extenderse a actos que no fueron plasmados cuando se emitió ésta, dada su necesidad de responsabilizarlo.

Lo anterior se justifica, además, en las siguientes razones: en primera instancia porque dicha manifestación no constituye un formalismo procesal, al contrario es uno de los requisitos esenciales para la procedencia del juicio de amparo, ya que crea certeza en el juzgador constitucional para desplegar todas sus facultades relativas a este juicio.

Y, en segundo lugar, porque en relación con la obligación de plasmar dicha manifestación en los supuestos en que se expresen los hechos y abstenciones que le consten al quejoso y que constituyan los antecedentes del acto reclamado o que sirvan de fundamento a los conceptos de violación, se considera como el único elemento con que inicialmente cuenta el juzgador de amparo para tomar las determinaciones que conlleva la admisión de la demanda, entre las que se encuentra proveer sobre la suspensión del acto reclamado, pues el Juez debe ceñirse al contenido de la demanda y de sus anexos para desentrañar la voluntad del quejoso y la necesidad en su caso de la medida cautelar, ya que dicha protesta de decir verdad crea certeza en el juzgador para que pueda tomar las determinaciones correspondientes y, a su vez, responsabiliza a quien formula las manifestaciones respecto de su falsedad u omisión de datos; máxime en los casos en que el requerimiento a la promovente versara sobre nuevos hechos que constituyeran los antecedentes del acto reclamado.

En esos términos es que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el siguiente criterio:

PROTESTA DE DECIR VERDAD EN EL ESCRITO ACLARATORIO DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE SU EXIGIBILIDAD EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LAS FRACCIONES II Y V DEL ARTÍCULO 108 DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE Y LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 116 DE LA LEY ABROGADA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes que conocieron de los recursos de queja y de revisión respectivos, sostuvieron criterios distintos consistentes en determinar si es exigible la expresión formal "bajo protesta de decir verdad" en el escrito aclaratorio de demanda de amparo indirecto, aun cuando haya sido plasmada en el escrito inicial de demanda y, de ser así, si resulta obligatoria para el documento en el que se desahoga toda clase de prevención.



Criterio jurídico: La expresión formal "bajo protesta de decir verdad" prevista en los artículos 108, fracciones II y V, de la Ley de Amparo vigente y 116, fracción IV, de la abrogada, como requisito de procedencia para las demandas de amparo indirecto, también resulta aplicable al escrito de aclaración de demanda, en los supuestos a que se refiere esa normativa.

Justificación: Aun cuando en la demanda de amparo se manifieste la referida expresión, ésta sólo puede tener vinculación con lo plasmado en ese documento, ya que pretender vincularla a lo expuesto en un escrito posterior de aclaración de demanda, impediría responsabilizar al quejoso por las nuevas manifestaciones, respecto de su falsedad u omisión de datos, máxime en los casos en que el requerimiento versara sobre hechos nuevos que constituyeran los antecedentes del acto reclamado. Lo anterior se justifica, además, al considerarse que no es un formalismo procesal, al contrario, es uno de los requisitos esenciales para la procedencia del juicio de amparo, ya que crea certeza en el juzgador constitucional para desplegar todas sus facultades relativas a este juicio y en relación con la veracidad de la información prevista en las fracciones invocadas, es el único elemento con el que inicialmente cuenta para tomar las decisiones que conlleva la admisión de la demanda, entre las que se encuentra proveer sobre la suspensión del acto reclamado, pues la autoridad de amparo debe ceñirse al contenido de la demanda y de sus anexos, para desentrañar la voluntad del quejoso y la necesidad, en su caso, de la medida cautelar.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubro y texto quedaron anotados en el último considerando de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en los términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, 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 considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a las posturas contendientes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de 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 considerando cuarto, relativo a los requisitos para la existencia de la contradicción. El Ministro Aguilar Morales votó en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a la determinación del criterio a prevalecer.

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.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 4/2020 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, Tomo I, octubre de 2020, página 19, con número de registro digital: 2022217.



La tesis aislada XXVII.3o.105 K (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de diciembre de 2016 a las 10:14 horas.

RECURSO DE RECLAMACIÓN CONTRA ACUERDOS DE TRÁMITE DEL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DICTADOS EN AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. EL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN SE INTERRUMPE CUANDO SE PRESENTA OPORTUNAMENTE ANTE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE DICTÓ LA RESOLUCIÓN QUE MOTIVÓ EL ACUERDO RECURRIDO O ANTE LA OFICINA DE CORRESPONDENCIA COMÚN A LA QUE PERTENECE DICHO ÓRGANO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 560/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LA PRIMERA Y LA SEGUNDA SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 10 DE AGOSTO DE 2020. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: NORMA PAOLA CERÓN FERNÁNDEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión a distancia del **diez de agosto de dos mil veinte**.

**VISTOS; Y
RESULTANDO:**

PRIMERO.—**Denuncia de contradicción de tesis.** Por escrito registrado con el número de folio 041962 y recibido el diez de diciembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, el **Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá** denunció la contradicción de tesis entre el criterio sustentado por la Primera Sala de este Alto Tribunal al resolver el **recurso de reclamación 1671/2019**, con apoyo en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 37/2015 (10a.), de rubro (sic): "RECURSO DE RECLAMACIÓN. SU PRESENTACIÓN ANTE UN ÓRGANO JURISDICCIONAL DISTINTO AL QUE PERTE-



NEZCA EL PRESIDENTE QUE DICTÓ EL ACUERDO DE TRÁMITE IMPUGNADO, NO INTERRUPE EL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN."¹ y el emitido por la Segunda Sala de este Máximo Tribunal al fallar los **recursos de reclamación 240/2019, 279/2019, 934/2019, 750/2019 y 824/2019**, de los que derivó la jurisprudencia 2a./J. 136/2019 (10a.), de rubro (sic): "RECURSO DE RECLAMACIÓN CONTRA ACUERDOS DEL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. SU PRESENTACIÓN ANTE ÓRGANOS JURISDICCIONALES QUE CONOCIERON EN PREVIA INSTANCIA, INTERRUPE EL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 33/2016 (10a.)."²

En la denuncia, el Ministro señaló que, a su juicio, los criterios de ambas Salas actualizan una contradicción de tesis en cuanto a determinar si la presentación del recurso de reclamación contra acuerdos del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, realizada ante órganos jurisdiccionales que conocieron en previa instancia, interrumpe el plazo para su interposición.

¹ De texto: "De la interpretación sistemática de los artículos 86, párrafo segundo, 105 y 176, párrafo segundo, de la Ley de Amparo vigente a partir del 3 de abril de 2013, se concluye que el escrito en el cual se haga valer el recurso de reclamación debe presentarse ante el órgano jurisdiccional al que pertenezca el presidente que dictó el acuerdo de trámite impugnado y que, en caso de hacerlo ante uno distinto, no se interrumpe el plazo de tres días para su interposición previsto en el diverso 104, párrafo segundo, de la propia ley.—Recurso de reclamación 112/2014. Oswaldo Hernández Pitones. 30 de abril de 2014. Cinco votos de Los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Lorena Goslinga Remírez. Recurso de reclamación 368/2014. Antonio de Jesús Mares Ruiz. 20 de agosto de 2014. Cinco votos de Los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Julio César Ramírez Carreón. Recurso de reclamación 578/2014. C.U. Relax Enterprises, S.R.L. de C.V. 17 de septiembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Lorena Goslinga Remírez. Recurso de reclamación 926/2014. Luis Fernando Vázquez Vela. 26 de noviembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna. Recurso de reclamación 872/2014. Juan Carlos Villalobos Máynez. 26 de noviembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez."

² Su texto es: "De conformidad con la interpretación al Acuerdo General Número 12/2014 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que originó la jurisprudencia 2a./J. 82/2018 (10a.), se definió que la finalidad de esa normativa es generar una herramienta favorable para los justiciables a



Ello dijo, pues mientras la Segunda Sala³ consideró que el recurso de reclamación interpuesto contra acuerdos del presidente de la Suprema Corte, presentado ante órganos jurisdiccionales que conocieron en previa instancia, sí interrumpe el plazo para su interposición, pues la finalidad del Acuerdo General 12/2014 del Pleno de este Alto Tribunal, fue generar una herramienta favorable para los justiciables a efecto de que los medios de defensa, competencia de este Tribunal Constitucional que por error se presenten ante autoridad jurisdiccional distinta, sean remitidos dentro del día siguiente a aquel en que se recibieron mediante el uso del Módulo de Intercomunicación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (MINTERSCJN), para evitar su extemporaneidad; en cambio, la Primera Sala consideró la presentación del recurso ante órgano jurisdiccional diferente al que pertenece el presidente que dictó el acuerdo de trámite impugnado, no interrumpe el plazo para su interposición.

SEGUNDO.—**Trámite en este Alto Tribunal.** Por acuerdo de tres de enero de dos mil veinte, el Ministro presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente con el número **560/2019**⁴ y la admitió a trámite. Asimismo,

efecto de que los medios de defensa de la competencia de este Alto Tribunal que por error se presenten ante autoridad jurisdiccional distinta, sean remitidos dentro del día siguiente a aquel en que se recibieron mediante el uso del Módulo de Intercomunicación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (MINTERSCJN), para evitar su extemporaneidad y así salvaguardar el acceso a la tutela judicial efectiva. En concordancia con ello, la interpretación del artículo 104 de la Ley de Amparo conforme a ese derecho humano reconocido por el precepto 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos citado, lleva a concluir que al no establecer en ninguno de sus párrafos la obligación de interponerlo directamente ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, entonces el presupuesto de presentación ante la autoridad emisora del acuerdo reclamado no resulta aplicable de manera particular a este medio de impugnación, y así se favorece en una forma más amplia a los justiciables en su derecho de acceso a la tutela judicial, quienes podrán presentarlo ante los órganos jurisdiccionales que conocieron en previa instancia, siempre y cuando lo hagan dentro del plazo de 3 días que establece el artículo 104 de la Ley de Amparo, pues de no entenderlo así se impone una restricción no prevista en la norma reglamentaria y que pondría de manifiesto una limitación regresiva." Época: Décima Época. Registro digital: 2020756. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 71, octubre de 2019, Tomo II. Materia: común, página 1511.

³ En los recursos citados, los cuales dieron origen a la jurisprudencia 2a./J.136/2019 (10a.).

⁴ Sobre el tema que trata esta contradicción de tesis, existen las diversas contradicciones de **360/2019 y 361/2019**, del índice de la ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, entre las Salas de este Alto Tribunal, pendientes de resolverse por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



estimó que toda vez que el problema jurídico que se planteó en la denuncia de mérito se encontraba relacionado con la **materia común**, la competencia para su conocimiento correspondía al **Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**.

Por otro lado, requirió a las Secretarías de Acuerdos de las Salas contentientes, para que informaran si sus criterios se encuentran vigentes o en su caso, la causa para tenerlos por superados o abandonados, señalando las razones que sustenten las consideraciones respectivas. Finalmente, turnó los autos al Ministro **José Fernando Franco González Salas**, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

TERCERO.—En acuerdo de seis de febrero de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo por debidamente integrado el expediente de la contradicción de tesis y ordenó remitir el asunto al Ministro ponente para su resolución; y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción I, de la Ley de Amparo y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de este Máximo Tribunal, en virtud de que se refiere a la posible contradicción entre tesis sustentadas por las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción I, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.



TERCERO.—**Criterios contendientes.** Con el propósito de establecer si existe o no la contradicción de tesis denunciada, resulta conveniente tener presente los elementos y las consideraciones sustanciales en que se apoyaron las respectivas resoluciones de las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para sustentar los criterios denunciados como opuestos, específicamente, en la parte relativa al estudio de la oportunidad en la interposición del recurso de reclamación, que es lo que interesa para este asunto.

I. PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN recurso de reclamación 1671/2019.⁵

Este asunto tuvo su origen en los siguientes antecedentes:

Juicio ordinario civil. Una persona física ejerció acción reivindicatoria en contra de otra persona física, para recuperar la posesión de un inmueble. El actor señaló que entregó en comodato de manera gratuita y verbal el referido inmueble a su hermano, quien falleció quedando sin efectos dicho contrato.

El Juez Cuarto Familiar de Colima, a quien le correspondió conocer de la demanda, dictó sentencia en la que determinó que el actor no acreditó los elementos de su acción, absolvió a la demandada de todas las prestaciones reclamadas y condenó a la parte actora al pago de gastos y costas.

Amparo directo. El actor promovió amparo directo en contra de la sentencia, el cual fue negado por el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito en el expediente 652/2018.

Recurso de revisión. Inconforme con dicho fallo, la parte quejosa interpuso recurso de revisión. El presidente de este Alto Tribunal por acuerdo de once de junio de dos mil diecinueve, determinó desechar dicho medio de impugnación, al no entrañar alguna cuestión constitucional que lo hiciera procedente.

⁵ Fallado por mayoría de 3 votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), quien se reservó su derecho a formular voto particular. Ausente la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Resuelto en sesión de dos de octubre de dos mil diecinueve.



Recurso de reclamación. El quejoso a través de su apoderada, mediante escrito presentado el veintiocho de junio de dos mil diecinueve, en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados del Trigésimo Segundo Circuito, interpuso **recurso de reclamación**.

El presidente de este Alto Tribunal admitió a trámite el recurso, ordenó registrarlo bajo el número **1671/2019** y turnarlo a la ponencia del Ministro González Alcántara Carrancá. El recurso fue resuelto en sesión de dos de octubre de dos mil nueve por mayoría de tres votos,⁶ en el sentido de **desecharlo** por extemporáneo.

Argumentación de la sentencia:

"... Sin embargo, la problemática a resolver en el presente asunto atiende al estudio del cuestionamiento siguiente:

"¿Fue oportuna la interposición del presente recurso de reclamación?"

*"La respuesta a la anterior pregunta es en sentido negativo, pues dicho medio de defensa resulta **extemporáneo** como se verá a continuación.*

"Conforme al artículo 104 de la Ley de Amparo, el recurso de reclamación debe interponerse dentro del plazo de tres días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la determinación impugnada.

*"En el caso, el acuerdo impugnado fue **notificado por lista el lunes veinticuatro de junio de dos mil diecinueve**⁷ y surtió efectos el martes siguiente. Así, el plazo de tres días previsto en el artículo 104 de la Ley de Amparo transcurrió del **miércoles veintiséis al viernes veintiocho de junio de dos mil diecinueve.***

*"El recurso de reclamación fue presentado en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados del Trigésimo Segundo Circuito **el último***

⁶ De los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá ponente, quien se reservó su derecho a formular voto particular. Ausente la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

⁷ Cuaderno del amparo directo en revisión 4126/2019. Página 97.



día del plazo, es decir, el veintiocho de junio de dos mil diecinueve⁸, y se recibió el primero de julio⁹ por el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito.

*"Posteriormente, el Magistrado presidente del Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito **ordenó remitir el recurso de reclamación vía Módulo de Intercomunicación de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (MINTERSCJN) a este Alto Tribunal, ello por auto de dos de julio dos mil diecinueve¹⁰. Remisión realizada el mismo dos de julio de dos mil diecinueve, tal como se desprende del acuse de envío y anexos con folio electrónico 45962/2019 y el acuse de recibido con folio electrónico 45962.***

*"En el caso, como quedó señalado el recurso de reclamación fue presentado en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados del Trigésimo Segundo Circuito **el último día del plazo, es decir, el veintiocho de junio de dos mil diecinueve, y se recibió el primero de julio por el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito.***

*"Por lo que, aun cuando el recurso se presentó dentro del plazo previsto por el artículo 104 de la Ley de Amparo, lo cierto es que cuando se recibió el recurso de reclamación por el Tribunal Colegiado de Circuito (primero de julio) y se remitió a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (dos de julio), había transcurrido en exceso el plazo de tres días para la interposición del recurso de reclamación, que se reitera transcurrió del **miércoles veintiséis al viernes veintiocho de junio de dos mil diecinueve.***

"En este sentido, resulta aplicable el criterio de esta Primera Sala en lo relativo a que la presentación del recurso de reclamación ante un órgano jurisdiccional diferente al que pertenezca el presidente que dictó el acuerdo de trámite impugnado, no interrumpe el plazo para su interposición, lo cual se reflejó en la

⁸ Cuaderno en que se actúa. Página 8.

⁹ *Ibid.* Página 10.

¹⁰ *Ibid.* Páginas 4 y 5.



jurisprudencia 1a. /J. 37/2015 (10a.), de rubro (sic): 'RECURSO DE RECLAMACIÓN. SU PRESENTACIÓN ANTE UN ÓRGANO JURISDICCIONAL DISTINTO AL QUE PERTENEZCA EL PRESIDENTE QUE DICTÓ EL ACUERDO DE TRÁMITE IMPUGNADO, NO INTERRUMPE EL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN.'

"De igual manera, esta Primera Sala ha establecido que conforme al artículo 10, segundo párrafo, del Acuerdo General Plenario Número 12/2014, los Tribunales Colegiados de Circuito están obligados a acordar y remitir los recursos de reclamación interpuestos contra acuerdos dictados por el Ministro presidente o por los presidentes de las Salas vía el Módulo de Intercomunicación de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (MINTERSCJN) a más tardar al día siguiente de que lo reciban, tal y como ocurrió en el caso. ..."

II. SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
recursos de reclamación 240/2019, 279/2019, 934/2019, 750/2019 y 824/2019.¹¹

a) Recurso de Reclamación 240/2019

Este asunto tuvo su origen en los siguientes antecedentes:

Recurso de inconformidad. El Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito emitió sentencia en el recurso de inconformidad 40/2018 de su índice.

Recurso de revisión y desechamiento. En contra de dicha determinación, el recurrente interpuso recurso de revisión en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual fue radicado en el expediente Varios 1320/2018-VRNR y desechado por el Ministro presidente bajo el argumento toral de que la resolución recurrida era de aquellas que emiten los Tribunales Colegiados de Circuito y que no pueden ser impugnadas a través de algún medio de defensa.

¹¹ Cabe señalar que en obvio de repeticiones innecesarias, únicamente se sintetizaron los antecedentes y las consideraciones relativas al recurso de reclamación 240/2019, al ser en él en donde la Segunda Sala de este Alto tribunal sustentó el criterio que ahora contiene en esta contradicción de tesis, ya que en los restantes recursos de reclamación sostuvo una postura similar a la fijada en aquel medio de impugnación.



Recurso de reclamación. Inconforme con ello, el quejoso interpuso **recurso de reclamación**.

El presidente de este Alto Tribunal admitió a trámite el recurso, ordenó registrarlo bajo el número **240/2019** y turnarlo a la ponencia del entonces Ministro Eduardo Medina Mora I., el cual fue resuelto en sesión de treinta de abril dos mil diecinueve,¹² en el sentido, por un lado, de considerarlo oportuno y, por otro, en cuanto al fondo del asunto, infundado.

Argumentación de la sentencia:

"**TERCERO. Oportunidad.** El recurso de reclamación se presentó en el plazo de tres días previsto en el artículo 104, párrafo segundo, de la Ley de Amparo.

"El auto impugnado se notificó de manera personal el **lunes veintiuno de enero de dos mil diecinueve** (folio 108 del expediente Varios 1320/2018-VRNR), actuación que en términos del artículo 31, fracción II, de la legislación reglamentaria surtió efectos el **martes veintidós siguiente**, así que el plazo para interponer el medio de impugnación transcurrió del **miércoles veintitrés al viernes veinticinco de los mismos mes y año**. Por tanto, si el escrito de reclamación se presentó en la Oficialía de Partes del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito el **día del término** (folio 6 del toca RR-240/2019), entonces es oportuno.

"Al respecto, resulta pertinente traer al contexto el artículo 10 del Acuerdo General Número 12/2014, de diecinueve de mayo de dos mil catorce, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a los lineamientos que rigen el uso del módulo de intercomunicación para la transmisión electrónica de documentos entre los tribunales del Poder Judicial de la Federación y la propia Suprema Corte:

¹² Por unanimidad de cuatro votos de la Ministra y de los Ministros: Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek presidente. Ausente: el Ministro Eduardo Medina Mora I. Ponente: el Ministro Javier Laynez Potisek hizo suyo el asunto.



"DEL SUBMÓDULO DE REMISIÓN DE ASUNTOS A LA SCJN

"Artículo 10. Si un TCC reserva jurisdicción a la SCJN para conocer de un asunto, solicita a ésta ejercer su facultad de atracción o reasumir su competencia para conocer de alguno radicado en aquél, el servidor público responsable del uso del MINTERSCJN de aquel órgano lo informará a la propia SCJN a través de dicho Módulo, para lo cual indicará en la pantalla respectiva los datos del expediente de su índice y acompañará copia electrónica o digitalizada del escrito correspondiente y, en su caso, de sus anexos.

"En los mismos términos procederá el servidor público responsable del uso del MINTERSCJN de un Tribunal de Circuito o de un Juzgado de Distrito, cuando se interponga ante el órgano de su adscripción un recurso que sea de la competencia de la SCJN o que sin serlo el recurrente solicite su remisión a ésta.

"Una vez que la referida información se remita por el MINTERSCJN, se permitirá a los servidores públicos autorizados de la SCJN, mediante el uso de su FIREL y los permisos respectivos, la consulta del o de los expedientes electrónicos integrados en él o en los órganos jurisdiccionales del PJF que previamente hubieran conocido del asunto.'

"El párrafo segundo de dicho dispositivo establece que cuando se interponga ante un tribunal de circuito o un Juzgado de Distrito un recurso que sea de la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el servidor público responsable del uso del MINTERSCJN, lo deberá remitir a través de dicho módulo.

"Ahora, la interpretación de aquella porción normativa por esta segunda sala dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 82/2018 (10a.),¹³ que es del tenor siguiente:

"RECURSO DE RECLAMACIÓN INTERPUESTO CONTRA PROVEÍDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. APLICACIÓN DEL

¹³ Datos de localización: Décima Época. Registro: 2017576. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 57, agosto de 2018, Tomo I. Materia Común, página 1046.



ARTÍCULO 10, SEGUNDO PÁRRAFO, DEL ACUERDO GENERAL PLENARIO NÚMERO 12/2014, VIGENTE A PARTIR DEL 19 DE SEPTIEMBRE DE 2017, PARA DETERMINAR SU OPORTUNIDAD.' (se transcribe).

"De dicho criterio se desprende en un inicio que se estableció un plazo improrrogable (de un día) para la remisión de la promoción respectiva a este Alto Tribunal por parte del encargado de aquel módulo –no previsto en el acuerdo general– y una consecuencia en caso de no diligenciarlo de esa manera que significaría su presentación oportuna de cualquier forma.

"No obstante, esta Sala considera pertinente aclarar que dicha lectura no implica en realidad que sea necesaria la indebida diligencia del escrito por parte del Tribunal Colegiado de Circuito para que deba entenderse como presentado en tiempo el recurso de reclamación contra un auto dictado por el presidente de este Alto Tribunal. Lo que con exactitud sucede es que el desarrollo de la tecnología nos permite, en la actualidad, contar con un sistema de comunicación electrónica entre los órganos el Poder Judicial de la Federación incluido este Alto Tribunal, a través del cual se alcanza un grado de progresividad en cuanto al acceso a un recurso judicial efectivo que impacta positivamente inclusive en el derecho de tutela judicial.

"En efecto, con el avance que se ha logrado del sistema de comunicación de este alto tribunal MINTERSCJN, a partir de la dinámica histórica social del ser humano que implica el desarrollo en la ciencia que abarca los medios electrónicos, a lo cual no son ajenas las instituciones públicas, es posible agilizar el trámite de los recursos de reclamación contra los acuerdos de trámite que dicte el Ministro presidente hasta el grado positivo de que éstos puedan interponerse de manera directa en los órganos jurisdiccionales que conocieron en previa instancia del asunto que se integró para la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre y cuando se presenten dentro del plazo de tres días que establece el artículo 104 de la Ley de Amparo.

"Esto queda corroborado de la interpretación del numeral 104 de la Ley de Amparo conforme al derecho humano de acceso a la justicia previsto en el



precepto 17 constitucional, pues una vez que en ninguno de sus párrafos establece la obligación de presentarlo ante la responsable como lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de acuerdos de trámite dictados por su Ministro presidente, entonces se opta por la lectura correspondiente a que el presupuesto de presentación ante la autoridad emisora del acto reclamado no resulta aplicable en este medio de impugnación y así, incluso se favorece en una forma más amplia a los justiciables en su derecho de acceso a la tutela judicial.

"Así, es posible afirmar que los justiciables pueden presentar su recurso de reclamación contra acuerdos de trámite de la presidencia de este Alto Tribunal incluso a través de los Tribunales Colegiados que hayan conocido de los asuntos que sirvieron de antecedente, dentro del plazo que establece el numeral 104 de la Ley de Amparo. Lo cual resultará suficiente para que se tengan por interpuestos de forma oportuna, pues de no entenderlo así, se estaría imponiendo una restricción no prevista en la norma reglamentaria y que pondría de manifiesto una limitación regresiva al derecho de acceso a la justicia.

"Con motivo de lo anterior, es necesario que esta Sala **abandone** el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 33/2016 (10a.) de rubro (sic): 'RECURSO DE RECLAMACIÓN. SU PRESENTACIÓN ANTE UN ÓRGANO JURISDICCIONAL DISTINTO AL QUE PERTENECE EL PRESIDENTE QUE DICTÓ EL ACUERDO DE TRÁMITE IMPUGNADO, NO INTERRUMPE EL PLAZO LEGAL PARA ELLO.', pues no encuentra compatibilidad con la interpretación expuesta y además representa un obstáculo para la progresión del derecho de acceso a la justicia que se logra a partir del uso adecuado del MINTERSCJN, en términos de la jurisprudencia 2a./J. 82/2018 (10a.). Por lo cual debe darse atento aviso al área de compilación de tesis a efecto de realizar el trámite correspondiente.

"..."

Dicho criterio fue reiterado por la Segunda Sala al resolver los restantes recursos de reclamación **279/2019**,¹⁴ **934/2019**,¹⁵ **750/2019**¹⁶ y **824/2019**,¹⁷ en los

¹⁴ Resuelto en sesión correspondiente al treinta de abril de dos mil diecinueve, por unanimidad de cuatro votos.

¹⁵ Resuelto en sesión de veintiséis de junio de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos.



cuales, en algunos de ellos, citó expresamente los razonamientos ya señalados y, en otros, únicamente utilizó como apoyo de su determinación la tesis aislada 2a. XL/2019 (10a.),¹⁶ la cual, posteriormente, dio lugar a la jurisprudencia 2a./J. 136/2019 (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE RECLAMACIÓN CONTRA ACUERDOS DEL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. SU PRESENTACIÓN ANTE ÓRGANOS JURISDICCIONALES QUE CONOCIERON EN PREVIA INSTANCIA, INTERRUMPE EL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 33/2016 (10a.)]."¹⁹ –materia de esta contradicción de tesis–.

Resulta importante hacer notar que, en algunos de los asuntos que le dieron origen a las sentencias emitidas por la Segunda Sala, se tuvo por interrumpido el plazo legal previsto en el numeral 104 de la ley y, por ende, interpuestos en tiempo los recursos de reclamación, al considerar que éstos fueron deposti-

¹⁶ Resuelto en sesión de diez de julio de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos.

¹⁷ Resuelto en sesión de diez de julio de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos.

¹⁸ De rubro (sic): "RECURSO DE RECLAMACIÓN CONTRA ACUERDOS DEL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. SU PRESENTACIÓN ANTE ÓRGANOS JURISDICCIONALES QUE CONOCIERON EN PREVIA INSTANCIA, INTERRUMPE EL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 33/2016 (10a.)]. De conformidad con la interpretación al Acuerdo General Número 12/2014 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que originó la jurisprudencia 2a./J. 82/2018 (10a.), se definió que la finalidad de esa normativa es generar una herramienta favorable para los justiciables a efecto de que los medios de defensa de la competencia de este Alto Tribunal que por error se presenten ante autoridad jurisdiccional distinta, sean remitidos dentro del día siguiente a aquel en que se recibieron mediante el uso del Módulo de Intercomunicación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (MINTERSCJN), para evitar su extemporaneidad y así salvaguardar el acceso a la tutela judicial efectiva. En concordancia con ello, la interpretación del artículo 104 de la Ley de Amparo conforme a ese derecho humano reconocido por el precepto 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, arroja que como en ninguno de sus párrafos establece la obligación de interponerlo directamente ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, entonces el presupuesto de presentación ante la autoridad emisora del acuerdo reclamado no resulta aplicable de manera particular a este medio de impugnación, y así se favorece en una forma más amplia a los justiciables en su derecho de acceso a la tutela judicial, quienes podrán presentarlo ante los órganos jurisdiccionales que conocieron en previa instancia, siempre y cuando lo hagan dentro del plazo de 3 días que establece el artículo 104 de la Ley de Amparo, pues de no entenderlo así se impone una restricción no prevista en la norma reglamentaria y que pondría de manifiesto una limitación regresiva."

¹⁹ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo II, octubre de 2019, página 1511.



tados, ya sea en la Oficina de Correspondencia Común o directamente ante la Oficialía de Partes de los Tribunales Colegiados del conocimiento dentro del plazo de tres días establecido en aquel numeral, es decir, sin importar que hubiera sido en el último día del término.

Tal es el caso, por ejemplo, del **recurso de reclamación 279/2019**, en el que también señaló que su interposición aconteció el último día del plazo ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito.²⁰

Lo cual corrobora que, para la Segunda Sala la premisa fundamental para considerar que se interpusieron en tiempo los referidos recursos de reclamación, fue que se hubieran depositado ante los Tribunales Colegiados de origen dentro del plazo establecido el numeral 104 de la Ley de Amparo, es decir, en cualquiera de los tres días con que legalmente cuentan los justiciables para interponer dichos medios de defensa.

CUARTO.—Consideración previa. Ahora bien, antes de determinar la existencia o inexistencia de la contradicción de tesis, resulta importante destacar que la circunstancia de que a la fecha en que se presentó la denuncia correspondiente (10 de diciembre de 2019), sólo el criterio de la Segunda Sala constituya jurisprudencia, no es obstáculo para que este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ocupe de dicha denuncia, pues a fin de determinar su existencia, basta que se adopten criterios disímboles al resolver sobre un mismo punto de derecho.

Son aplicables a lo anterior, las jurisprudencias P./J. 27/2001 del Tribunal Pleno y 2a./J. 94/2000 de la Segunda Sala, de esta Suprema Corte de Justicia

²⁰ En relación con el diverso recurso de reclamación 934/2019, el cual se depositó ante la Oficina de Correspondencia Común del Trigésimo Segundo Circuito, sostuvo que ello aconteció el segundo día del plazo previsto en el numeral 104 de la Ley de Amparo.

En cuanto al recurso de reclamación 750/2019, indicó que su interposición ocurrió ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados del Décimo Circuito antes de que iniciara el término legal respectivo.

Y en relación con el diverso recurso de reclamación 824/2019, de igual forma, señaló también que se interpuso antes de que iniciara el plazo de ley ante el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.



de la Nación, las cuales en términos de lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, al no oponerse al contenido de la ley de la materia, continúan en vigor, que a continuación se identifican y transcriben:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES."²¹

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY."²²

QUINTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Ahora, procede determinar si existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados

²¹ De texto: "Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, registro digital: 189998.

²² Su contenido es: "Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, regulan la contradicción de tesis sobre una misma cuestión jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, desprendiéndose que la tesis a que se refieren es el criterio jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, con características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos; criterio que, además, en términos de lo establecido en el artículo 195 de la citada legislación, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse no le priva del carácter de tesis, en tanto que esta investidura la adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos inicialmente enunciados de generalidad y abstracción. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe tesis sin ejecutoria, pero que ya existiendo ésta, hay tesis a pesar de que no se haya redactado en la forma establecida ni publicado y, en tales condiciones, es susceptible de formar parte de la contradicción que establecen los preceptos citados.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319, registro digital: 190917.



por las Salas de este Alto Tribunal y para tal propósito, importa destacar que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar en la jurisprudencia P./J. 72/2010 los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo abrogada, estableció que para que se actualice la contradicción de tesis basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales.²³

La citada jurisprudencia establece lo siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."²⁴

²³ Jurisprudencia que en términos de lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, al no oponerse al contenido de la ley de la materia, continúa en vigor, y es plenamente aplicable al contenido del artículo 225 de esa ley.

²⁴ Su texto es: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y



De la jurisprudencia transcrita, se pone de manifiesto que la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por el Tribunal Colegiado de Circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

En tal virtud, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis –mediante aclaraciones–, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Asimismo, este Tribunal Pleno ha sostenido que la contradicción de tesis puede configurarse implícitamente siempre y cuando el criterio respectivo pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares de

se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."



cada caso, esto es, deben existir los elementos suficientes –los cuales no pueden ser accidentales o meramente secundarios– para establecer que en relación con el tema a dilucidar, un órgano colegiado fijó un criterio contrario al otro concerniente a la sustancia de un mismo problema jurídico.

Es decir, aun cuando los órganos contendientes no hayan sustentado un criterio expreso sino uno implícito pero indubitable, entendiéndose como tal el que pueda deducirse de manera clara e inobjetable de las circunstancias particulares del caso, a fin de impedir la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios de los órganos jurisdiccionales terminales al resolver un mismo tema jurídico, resulta necesaria la sustentación de una tesis jurisprudencial que decida o supere la discrepancia de las tesis relativas, uniformando el criterio conforme al cual habrán de resolverse asuntos jurídicos iguales o semejantes, pues de estimarse que en ese supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, se seguirían resolviendo de forma diferente, sin justificación legal alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales.

Tal criterio quedó plasmado en la tesis P./J. 93/2006, cuyo rubro es el siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO."²⁵

²⁵ Cuyo texto es el siguiente: "De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las discrepancias existentes no sólo entre criterios expresos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de



Precisado lo anterior, de los aspectos relevantes (sic) que se desprenden de las ejecutorias que dieron origen a los criterios que se consideran discrepantes, **este Tribunal Pleno advierte que sí existe la contradicción de tesis denunciada**, debido a que ambas Salas examinaron una misma cuestión jurídica, pero arribaron a conclusiones diferenciadas.

En efecto, **la Primera Sala** de este Alto Tribunal, al analizar la oportunidad del recurso de reclamación de su índice, razonó que la interposición del tal recurso en contra del acuerdo de trámite dictado por el presidente de este Alto Tribunal, resultó extemporáneo.

Ello, pues si bien el recurso de reclamación se presentó ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados del Trigésimo Segundo Circuito dentro del plazo legal previsto en el numeral 104 de la Ley de Amparo –el último día del término–, es decir, el veintiocho (28) de junio de dos mil diecinueve y se recibió al día siguiente hábil en el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito –esto es, el primero (1o) de julio del año en cita–, quien por auto de presidencia del dos (2) de julio siguiente ordenó su remisión a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que así aconteció vía Módulo de Intercomunicación de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (MINTERSCJN), en esa misma data.

Lo cierto era, dijo, que dicha remisión a este Alto Tribunal –esto es, el 2 de julio de 2019–, se hizo cuando ya había transcurrido en exceso el plazo de tres días para la interposición del recurso de reclamación, el cual corrió del veintiséis (26) al veintiocho (28) de junio de dos mil diecinueve y, por tanto, **resultaba aplicable el criterio de esa Sala relativo a que la presentación del recurso de reclamación ante un órgano jurisdiccional diferente, no interrumpe el plazo para su interposición**, contenido en la tesis 1a./J. 37/2015 (10a.), de título y subtítulo:

sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXVIII, julio de 2008, materia común, página 5, con número de registro digital: 169334.



"RECURSO DE RECLAMACIÓN. SU PRESENTACIÓN ANTE UN ÓRGANO JURISDICCIONAL DISTINTO AL QUE PERTENEZCA EL PRESIDENTE QUE DICTÓ EL ACUERDO DE TRÁMITE IMPUGNADO, NO INTERRUMPE EL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN."

Finalmente, la Primera Sala aludió a que conforme al artículo 10, segundo párrafo, del Acuerdo General 12/2014, los Tribunales Colegiados de Circuito están obligados a acordar y remitir los recursos de reclamación interpuestos contra acuerdos dictados por el Ministro presidente o por los presidentes de la Sala vía Módulo de Intercomunicación de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (MINTERSCJN), a más tardar al día siguiente de lo que reciban, tal y como ocurrió en el caso.

Por su parte, **la Segunda Sala**, particularmente al resolver los recursos de reclamación **240/2019 y 279/2019**²⁶ y analizar su oportunidad, sostuvo que si los escritos de reclamación se presentaron el día del término (esto es, el último día del plazo), respectivamente, en la Oficialía de Partes del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito y en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, entonces, resultaba oportuna su interposición.

Sustentó su postura en el hecho de que conforme al segundo párrafo del artículo 10 del Acuerdo General Número 12/2014, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *relativo a los lineamientos que rigen el uso del módulo de intercomunicación para la transmisión electrónica de documentos entre los tribunales del Poder Judicial de la Federación y la propia Suprema Corte*, cuando se interpone ante un Tribunal Colegiado de Circuito o un Juzgado de Distrito, un recurso de la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el servidor público responsable del uso del MINTERSCJN lo debe remitir a través de dicho módulo.

Sin embargo, estableció, que si bien inicialmente se sustentó el criterio de que ello debía ocurrir en un plazo improrrogable de un día –no previsto en el

²⁶ Que son los que contienen los razonamientos expresos en los que la Segunda Sala sustentó su criterio.



acuerdo general²⁷ reiteró que los recursos pueden interponerse de manera directa, incluso, ante los órganos jurisdiccionales que conocieron en previa instancia del asunto, siempre y cuando se presenten dentro del plazo de tres días establecido en el artículo 104 de la Ley de Amparo; pues de no entenderlo así, se estaría imponiendo una restricción no prevista en la norma reglamentaria y que pondría de manifiesto una limitación regresiva al derecho de acceso a la justicia.

Lo que se corroboraba, abundó, de la interpretación del artículo 104 de la Ley de Amparo conforme al derecho humano de acceso a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 17 Constitucional, ya que al no establecer en ninguno de sus párrafos la obligación de interponerlo directamente ante esta Suprema Corte, se podía concluir que los justiciables podían presentar el recurso de reclamación contra acuerdos de trámite de la presidencia de este Alto Tribunal, incluso, a través de los Tribunales Colegiados que hubieran conocido de los asuntos que sirvieron de antecedente, dentro del plazo que establece el numeral 104 de la Ley de Amparo, lo que resultaría suficiente para tenerlos por interpuestos de forma oportuna.

Ahora bien, de los elementos relatados, como se adelantó, **se advierte la existencia de la contradicción de tesis**, pues ambas Salas se pronunciaron en relación si la presentación del recurso de reclamación contra acuerdos del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, realizada ante un órgano jurisdiccional –distinto de este Alto Tribunal–, interrumpe el plazo para su interposición; **sin embargo, arribaron a conclusiones divergentes**.

Ello, pues mientras la **Primera Sala** sostuvo que aun cuando el recurso de reclamación fue presentado en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados del Trigésimo Segundo Circuito el último día del plazo, es decir, el veintiocho de junio de dos mil diecinueve y se recibió el primero de julio

²⁷ Criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 82/2018 (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE RECLAMACIÓN INTERPUESTO CONTRA PROVEÍDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 10, SEGUNDO PÁRRAFO, DEL ACUERDO GENERAL PLENARIO NÚMERO 12/2014, VIGENTE A PARTIR DEL 19 DE SEPTIEMBRE DE 2017, PARA DETERMINAR SU OPORTUNIDAD."



por el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito, lo cierto es que cuando se recibió el recurso por el Tribunal Colegiado de Circuito (primero de julio) y se remitió a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (dos de julio), había transcurrido en exceso el plazo de tres días para su interposición.

Ello, conforme al Acuerdo General 12/2014, los Tribunales Colegiados de Circuito están obligados a acordar y remitir los recursos de reclamación interpuestos contra acuerdos dictados por el Ministro presidente o por los presidentes de la Sala, vía Módulo de Intercomunicación de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (MINTERSCJN), a más tardar al día siguiente de lo que reciban.

De ahí que resultara aplicable el criterio de esa Sala que establece que la presentación del recurso de reclamación ante un órgano jurisdiccional diferente al que pertenece el presidente que dictó el acuerdo de trámite impugnado, no interrumpe el plazo para su interposición, reflejado en la jurisprudencia 1a./J. 37/2015 (10a.) ya citada.

En cambio, la **Segunda Sala** sustentó que bastaba para tener por interrumpido el plazo previsto en el numeral 104 de la Ley de Amparo, que la presentación del escrito de reclamación competencia de esta Suprema Corte ocurriera ante los tribunales que conocieron en previa instancia dentro del plazo de tres días que establece el citado precepto legal.

Esto, pues si bien de la interpretación inicial del Acuerdo General 12/2014 del Pleno de la Suprema Corte, se sentó como criterio que los Tribunales Colegiados debían enviar los recursos en un plazo improrrogable de un día –no previsto en el acuerdo general– y una consecuencia en caso de no diligenciarlo de esa manera, que significaría su presentación oportuna de cualquier forma; no menos era verdad que, la finalidad de esa normativa fue la de generar una herramienta favorable para los justiciables, a efecto de que los medios de defensa de la competencia del Alto Tribunal que por error se presenten ante autoridad jurisdiccional distinta, sean remitidos dentro del día siguiente a aquel en que se recibieron mediante el uso del MINTERSCJN, para evitar su extemporaneidad, ya que de no entenderlo así, se estaría imponiendo una restricción no prevista en la norma reglamentaria y que pondría de manifiesto una limitación regresiva al derecho de acceso a la justicia.



De ahí que, sobre la base de estudio de una misma cuestión jurídica, **este Tribunal Pleno advierte que sí se configura la contradicción de criterios y que el punto jurídico a dilucidar** es el consistente en determinar: *si se interrumpe o no el plazo cuando se presenta el recurso de reclamación ante un Tribunal Colegiado, cuando se impugna un auto del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

SEXTO.—**Estudio.** Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para resolver el problema jurídico suscitado en la presente contradicción de tesis, es necesario destacar, en principio, que el recurso de reclamación es un medio de impugnación regulado en el artículo 104 de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, cuya competencia para conocer de él –en los casos materia de esta contradicción, esto es, contra proveídos de trámite dictados por el presidente de este Alto Tribunal– se encuentra prevista en los numerales 10, fracción V, 11, fracción V y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en los puntos primero y tercero, en relación con el segundo, del Acuerdo General Plenario 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, de la siguiente manera:

LEY DE AMPARO

"Artículo 104. El recurso de reclamación es procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los presidentes de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito.

"Dicho recurso se podrá interponer por cualquiera de las partes, por escrito, en el que se expresan agravios, dentro del término de tres días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución impugnada."

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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



"...

"V. Del recurso de reclamación contra las providencias o acuerdos del presidente de la Suprema Corte de Justicia, dictados durante la tramitación de los asuntos jurisdiccionales de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia; ..."

"Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda. ..."

"Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:

"...

"XI. Las demás que expresamente les encomiende la ley."

ACUERDO GENERAL NÚMERO 5/2013, DE TRECE DE MAYO DE DOS MIL TRECE, DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN²⁸

"PRIMERO. *Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:*

"La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y

²⁸ Relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito.



"La Segunda Sala conocerá de las materias administrativa y del trabajo.

"...

"TERCERO. *Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."*

Del análisis de las disposiciones normativas transcritas, en lo que interesa al presente estudio, se desprende que el recurso de reclamación procede contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que, la competencia para conocer de él es del Pleno de este Alto Tribunal, quien podrá remitirlo a las Salas a través de acuerdos generales, lo que así acontece a la luz de lo establecido en el punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013, que señala la competencia de las Salas de este Alto Tribunal para conocer de los asuntos que originariamente les corresponda y de los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos indicados en el punto segundo, de donde deriva que la resolución de tales recursos, corresponde a las Salas de este Tribunal Constitucional²⁹.

Asimismo, se advierte que el objeto de dicho medio de impugnación, radica en que la parte inconforme con la determinación adoptada en un acuerdo de trámite, cuyo análisis se solicita por estimarlo incorrecto o contrario a derecho, obtenga su revocación o modificación, a efecto de que el órgano colegiado arribe a una conclusión diversa mediante un nuevo examen de la decisión presidencial adoptada.

En cuanto a su temporalidad y lugar de presentación, el precepto legal en análisis únicamente dispone que el recurso de reclamación debe interponerse

²⁹ Sirve de apoyo, la tesis de rubro: "RECLAMACIÓN. LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN SON COMPETENTES PARA CONOCER DEL RECURSO INTERPUESTO CONTRA LOS ACUERDOS DE TRÁMITE DEL PRESIDENTE DE ESE ALTO TRIBUNAL.", Época: Novena Época. Registro: 170036. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVII, marzo de 2008. Materia común. Tesis 2a./J. 31/2008, página 170.



dentro del término de tres días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución impugnada, sin precisar expresamente ante quién debe interponerse.

Así, de lo anterior se desprende, conforme a lo dispuesto por el artículo 104 de la Ley de Amparo, que para la procedencia de dicho recurso –en lo que interesa–, deben satisfacerse dos requisitos:

a) Que se interponga contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y,

b) Que dicho recurso se interponga por escrito y dentro de los tres días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada.

Ahora bien, respecto a la temporalidad del referido recurso y ante el vacío legal existente en cuanto al lugar en donde debe presentarse tal medio de impugnación –que es el tema que ahora nos ocupa–, cabe señalar que ambas Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su oportunidad, interpretaron lo establecido en el numeral 104 de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, arribando a las siguientes conclusiones:

En principio, la **Primera Sala** –en diversos precedentes–,³⁰ sostuvo que de una interpretación sistemática de los artículos 105³¹, 86, segundo párrafo³² y 176, segundo párrafo³³ de la Ley de Amparo vigente, se infería que el escrito en

³⁰ Siendo el primero de ellos el Recurso de reclamación 112/2014. Oswaldo Hernández Pitones. 30 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Lorena Goslinga Ramírez.

³¹ **Artículo 105.** El órgano jurisdiccional que deba conocer del asunto resolverá en un plazo máximo de diez días; el ponente será un ministro o magistrado distinto de su presidente."

³² **Artículo 86.** El recurso de revisión se interpondrá en el plazo de diez días por conducto del órgano jurisdiccional que haya dictado la resolución recurrida.

"La interposición del recurso por conducto de órgano diferente al señalado en el párrafo anterior no interrumpirá el plazo de presentación."

³³ **Artículo 176.** La demanda de amparo deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable, con copia para cada una de las partes.

"La presentación de la demanda ante autoridad distinta de la responsable no interrumpe los plazos que para su promoción establece esta Ley."



el que se hiciera valer el recurso de reclamación, debía presentarse ante el órgano judicial al que pertenecía el presidente que dictó el acuerdo de trámite impugnado y, que en caso de hacerlo ante una autoridad judicial distinta, **no se interrumpía el plazo de tres días previsto para su interposición.**

Asimismo, con base en la interpretación extensiva y relacionada de los artículos 23³⁴ y 80³⁵ de la Ley de Amparo vigente, sustentó que si alguna de las partes residía fuera del lugar del tribunal que conocía del asunto, podía presentar sus promociones en la oficina pública de comunicaciones del lugar de su residencia, en la más cercana en caso de no haberla, o bien, en forma electrónica a través del uso de la firma electrónica, en el entendido de que dichas promociones se tendrían hechas en tiempo si se depositaban en los plazos legales correspondientes.

Reiterando para ello –en aquella ocasión–, que la presentación del recurso de reclamación ante un órgano jurisdiccional distinto al que pertenecía el presidente que dictó el acuerdo impugnado, **no interrumpía el plazo de tres días previsto para su interposición.**

De tal criterio derivó la tesis de jurisprudencia **1a./J. 37/2015 (10a.)**, de título y subtítulo: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. SU PRESENTACIÓN ANTE UN ÓRGANO JURISDICCIONAL DISTINTO AL QUE PERTENEZCA EL PRESIDENTE

³⁴ **"Artículo 23.** Si alguna de las partes reside fuera de la jurisdicción del órgano de amparo que conozca o deba conocer del juicio, la demanda y la primera promoción del tercero interesado podrán presentarse, dentro de los plazos legales, en la oficina pública de comunicaciones del lugar de su residencia, en la más cercana en caso de no haberla, o bien, en forma electrónica a través del uso de la Firma Electrónica."

³⁵ **"Artículo 80.** En el juicio de amparo sólo se admitirán los recursos de revisión, queja y reclamación; y tratándose del cumplimiento de sentencia, el de inconformidad.

"Los medios de impugnación, así como los escritos y promociones que se realicen en ellos podrán ser presentados en forma impresa o electrónicamente. Los requisitos relativos al acompañamiento de copias o de presentación de cualquier tipo de constancias impresas a los que se refiera el presente capítulo, no serán exigidos a las partes que hagan uso de las tecnologías de la información a las que se refiere el artículo 3o de esta Ley, en el entendido de que, cuando así sea necesario, tales requisitos serán cumplimentados por esa misma vía.

"Para el caso de que los recursos se presenten de manera electrónica, se podrá acceder al expediente de esa misma forma."



QUE DICTÓ EL ACUERDO DE TRÁMITE IMPUGNADO, NO INTERRUMPE EL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN.³⁶

En esa misma línea interpretativa, la **Segunda Sala** de este Alto Tribunal al resolver diversos recursos de reclamación³⁷ y pronunciarse sobre dicho tema, concluyó que era criterio del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que la presentación del recurso de reclamación ante un órgano jurisdiccional distinto al que pertenecía el presidente que dictó el acuerdo impugnado, no interrumpía el plazo para su interposición, tal como se desprendía de la tesis **P. LIII/93**, de rubro: "RECLAMACIÓN, RECURSO DE. SU PRESENTACIÓN ANTE UN ÓRGANO JUDICIAL DISTINTO AL QUE DICTA EL ACUERDO IMPUGNADO, NO INTERRUMPE EL TÉRMINO SEÑALADO EN EL ARTÍCULO 103 DE LA LEY DE AMPARO".³⁸

³⁶ De texto: "De la interpretación sistemática de los artículos 86, párrafo segundo, 105 y 176, párrafo segundo, de la Ley de Amparo vigente a partir del 3 de abril de 2013, se concluye que el escrito en el cual se haga valer el recurso de reclamación debe presentarse ante el órgano jurisdiccional al que pertenezca el presidente que dictó el acuerdo de trámite impugnado y que, en caso de hacerlo ante uno distinto, no se interrumpe el plazo de tres días para su interposición previsto en el diverso 104, párrafo segundo, de la propia ley.—Recurso de reclamación 112/2014. Oswaldo Hernández Pitones. 30 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Lorena Goslinga Remírez. Recurso de reclamación 368/2014. Antonio de Jesús Mares Ruiz. 20 de agosto de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Julio César Ramírez Carreón. Recurso de reclamación 578/2014. C.U. Relax Enterprises, S.R.L. de C.V. 17 de septiembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Lorena Goslinga Remírez. Recurso de reclamación 926/2014. Luis Fernando Vázquez Vela. 26 de noviembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna. Recurso de reclamación 872/2014. Juan Carlos Villalobos Máynez. 26 de noviembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez."

³⁷ Recursos de reclamación 127/2016, 1571/2016 y 670/2017, por unanimidad de votos, en sesiones de once de mayo de dos mil dieciséis, y nueve de agosto de dos mil diecisiete.

³⁸ De texto y datos de localización siguientes: "Es cierto que en el precepto de referencia no se señala expresamente ante qué autoridad debe interponerse el recurso de reclamación; sin embargo, de la interpretación armónica de las reglas establecidas en los artículos 83, 163 y 165 de la citada



Añadió, que si el recurrente radicaba fuera del lugar de residencia del órgano judicial que dictó el acuerdo de trámite impugnado, **el recurso de reclamación no debía interponerse ante una autoridad distinta**, aun cuando tal acuerdo se hubiera notificado por su conducto. Ello, de conformidad con la tesis de jurisprudencia **2a./J. 206/2007**, que dice: "RECLAMACIÓN EN AMPARO. LA INTERPOSICIÓN DE ESE RECURSO, CUANDO EL RECURRENTE RADICA FUERA DEL LUGAR DE RESIDENCIA DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE EMITIÓ EL ACUERDO IMPUGNADO, NO DEBE HACERSE ANTE UNO DISTINTO AUN CUANDO POR SU CONDUCTO SE LE HUBIERA NOTIFICADO."³⁹

Asimismo, señaló que si bien en dichas tesis se interpretaron los artículos 103 y 165 de la anterior Ley de Amparo, lo cierto era que guardaban similitud con el texto de los diversos 104 y 176, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, por lo que válidamente resultaban aplicables al caso, y llevaban a reiterar el criterio consistente en que el

Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el documento en el que se haga valer dicho medio de defensa debe ser presentado ante el propio tribunal al que corresponde el presidente que dictó la resolución impugnada, mas no ante una autoridad judicial distinta, pues en este caso no se interrumpe el término de tres días previsto en el artículo 103 de la propia ley.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Pleno, Tesis aislada, Núm. 71, noviembre de 1993, página 27, con número de registro digital: 205505.

³⁹ Cuyo texto y datos de identificación son los siguientes: "Del artículo 103 de la Ley de Amparo se advierte que el recurso de reclamación procede contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los presidentes de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito, y deberá interponerse por escrito dentro de los 3 días siguientes al en que surta sus efectos la notificación, el cual deberá presentarse ante el tribunal correspondiente al presidente que dictó la resolución impugnada, y no ante una autoridad distinta, pues en este caso no se interrumpe el plazo. En ese sentido, si el recurrente radica fuera del lugar de residencia del órgano que dictó el auto de trámite impugnado, el referido recurso no deberá interponerse ante un órgano distinto, aun cuando tal auto hubiese sido notificado por su conducto, porque este hecho no faculta al interesado para interponer el recurso en esos términos, ya que no existe disposición legal que así lo establezca y sí, por el contrario, el artículo 25 de la ley citada prevé la forma de hacerlo cuando el recurrente radica fuera de la jurisdicción del tribunal emisor del acto que pretenda impugnarse, al señalar que las promociones se tendrán por hechas en tiempo si los escritos relativos se depositan, dentro de los plazos legales, en la oficina de correos o de telégrafos que corresponda al lugar de su residencia.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, jurisprudencia 2a./J. 206/2007, Tomo: XXVI, noviembre de 2007, página 190, con número de registro digital: 170913.



escrito en el que se hiciera valer el recurso de reclamación, debía presentarse ante el órgano jurisdiccional al que perteneciera el presidente que dictó el acuerdo impugnado y, en caso de hacerlo ante una autoridad judicial distinta, **esto no interrumpía el plazo legal de tres días para su interposición.**

De dicho criterio, el cual fue reiterado en diversos recursos de reclamación,⁴⁰ derivó la jurisprudencia **2a./J. 33/2016 (10a.)**, de título y subtítulo siguiente: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. SU PRESENTACIÓN ANTE UN ÓRGANO JURISDICCIONAL DISTINTO AL QUE PERTENECE EL PRESIDENTE QUE DICTÓ EL ACUERDO DE TRÁMITE IMPUGNADO, NO INTERRUMPE EL PLAZO LEGAL PARA ELLO."⁴¹

Posteriormente, la **Segunda Sala** al resolver el **recurso de reclamación 1033/2016**, interpuesto contra el auto del presidente de este Alto Tribunal⁴²,

⁴⁰ Recurso de reclamación 302/2015. 28 de mayo de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Disidente: José Fernando Franco González Salas.

Recurso de reclamación 478/2015. 1 de julio de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: José Fernando Franco González Salas.

Recurso de reclamación 660/2015. 23 de septiembre de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: José Fernando Franco González Salas.

Recurso de reclamación 692/2015. 30 de septiembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ausente: José Fernando Franco González Salas.

Recurso de reclamación 1419/2015. 17 de febrero de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Disidente: José Fernando Franco González Salas.

⁴¹ De texto: "Acorde con los artículos 104 y 176, párrafo segundo, de la Ley de Amparo vigente, cuyo texto guarda similitud con el de los diversos numerales 103 y 165 de la abrogada, el escrito mediante el cual se interpone el recurso de reclamación deberá presentarse ante el órgano jurisdiccional al que pertenezca el presidente que dictó el acuerdo de trámite impugnado y, en caso de hacerlo ante una autoridad distinta, ello no interrumpe el plazo legal de 3 días para interponerlo."

⁴² En sesión de dos de agosto de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek ponente, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora Icaza.



analizó la oportunidad de dicho medio de defensa y consideró que aun cuando tal recurso no se presentó directamente ante esta Suprema Corte, sino que se remitió a este Alto Tribunal vía Módulo de Intercomunicación (MINTERSCJN), resultaba oportuna su interposición.

Indicó que el referido Módulo fue creado con el fin de obtener un mayor aprovechamiento de los sistemas electrónicos que tenía cada órgano del Poder Judicial de la Federación, los cuales contaban con un módulo de intercomunicación entre sí, y a los que era posible acceder únicamente mediante la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) otorgada a los servidores públicos a los que se autoriza su uso, y era a través de éstos que se hacía del conocimiento de los órganos jurisdiccionales federales la interposición de recursos, su remisión y recepción de oficios, despachos y en general, de todo tipo de comunicaciones entre los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Por lo que conforme a lo señalado en los considerandos del Acuerdo General 12/2014 "*Relativo a los lineamientos que rigen el uso del módulo de intercomunicación para la transmisión electrónica de documentos entre los tribunales del Poder Judicial de la Federación y la propia Suprema Corte*", sostuvo que la finalidad de la implementación del uso del Módulo de Intercomunicación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, era que en la medida en que los documentos que se transmitieran a través de dichos módulos contaran con la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación, produjeran los mismos efectos que los firmados de forma autógrafa.

Por tal motivo concluyó que, tomando en cuenta los efectos de la transmisión de los documentos vía MINTERSCJN, así como la certificación que al efecto se estampó conforme a lo dispuesto en los artículos 10, párrafo segundo y 13, fracción VI, del Acuerdo General 12/2014,⁴³ debía tenerse por interpuesto en tiempo y forma el recurso de reclamación de mérito.

⁴³ "Artículo 10. Si un TCC reserva jurisdicción a la SCJN para conocer de un asunto, solicita a ésta ejercer su facultad de atracción o reasumir su competencia para conocer de alguno radicado en aquél, el servidor público responsable del uso del MINTERSCJN de aquel órgano lo informará a la



Dicho criterio fue reiterado por la **Segunda Sala al pronunciarse sobre la oportunidad del recurso de reclamación 2001/2017**⁴⁴, en el que, citando el Acuerdo General Número 12/2014 modificado mediante Instrumento Normativo de cinco de septiembre de dos mil diecisiete, conforme al segundo párrafo de su artículo 10, que dispone:

"... En los mismos términos procederá el servidor público responsable del uso del MINTERSCJN de un Tribunal de Circuito o de un Juzgado de Distrito, cuando se interponga por error ante el órgano de su adscripción un medio de defensa que sea de la competencia de la SCJN o que sin serlo el recurrente solicite su remisión a ésta, lo cual deberá acordarse y ejecutarse dentro del día siguiente al en que se reciba aquél."

Estableció que, cuando se interpone por error ante un Tribunal Colegiado o Juzgado de Distrito, un medio de defensa competencia de este Alto Tribunal o que sin serlo el recurrente solicite su remisión a éste, tales órganos jurisdiccionales deben remitir los escritos dentro del día siguiente al en que se reciba dicha promoción mediante el uso del Módulo de Intercomunicaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (MINTERSCJN).

Ello, pues reiteró, el precepto en cita tenía como finalidad generar una herramienta favorable para los justiciables a efecto de que los medios de defensa

propia SCJN a través de dicho Módulo, para lo cual indicará en la pantalla respectiva los datos del expediente de su índice y acompañará copia electrónica o digitalizada del escrito correspondiente y, en su caso, de sus anexos.

"En los mismos términos procederá el servidor público responsable del uso del MINTERSCJN de un Tribunal de Circuito o de un Juzgado de Distrito, cuando se interponga ante el órgano de su adscripción un recurso que sea de la competencia de la SCJN o que sin serlo el recurrente solicite su remisión a ésta."

"Artículo 13. La documentación que será objeto de transmisión por conducto de las secciones I y II de este submódulo entre los expedientes radicados en la SCJN y en los órganos jurisdiccionales del PJJ, de manera enunciativa y no limitativa, es la siguiente:

"...

"VI. Informe sobre la interposición de algún recurso ante el órgano requerido; ..."

⁴⁴ En sesión de catorce de marzo de dos mil dieciocho, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek (ponente), José Fernando Franco González Salas y presidente Eduardo Medina Mora Icaza. Votó en contra la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.



que fueran competencia de este Alto Tribunal que, por error fueran promovidos o interpuestos ante autoridad jurisdiccional distinta, pudieran remitirse a la brevedad a esta Corte Constitucional, a fin de evitar su extemporaneidad, es decir, constituía un lineamiento auxiliar para el adecuado acceso a la justicia efectiva.

Y si bien indicó que el referido Acuerdo no tenía la jerarquía de norma general, sino que era un instrumento interno del Poder Judicial de la Federación, su debida observancia constituía un requisito indispensable para evitar que a los justiciables se les dejara en estado de indefensión cuando erróneamente interpusieran la promoción respectiva ante autoridad distinta a la competente, por lo que dicho instrumento debía tener una aplicabilidad y eficacia real para los justiciables –y no ser concebido como una simple directriz que puede ser o no acatada por los órganos jurisdiccionales a los que se encontraba dirigida–, pues sólo así podría salvaguardarse el acceso a la tutela jurisdiccional efectiva.

Abundó, en que si bien el Acuerdo General Plenario referido no establecía sanción alguna para el caso de que los órganos judiciales no acataran el segundo párrafo de su artículo 10, en atención al principio de mayor beneficio para el accionante, esa omisión sí podía generar una consecuencia jurídica con efectos procesales relevantes, consistente en que el medio de impugnación respectivo no se declarara extemporáneo cuando dicha falta de oportunidad derivara, precisamente, de la indebida diligencia por parte de los juzgados y tribunales federales de cumplimentar el mandato de remitir la promoción respectiva al día siguiente al en que se recibió mediante el uso del MINTERSCJN.

Tal criterio fue reiterado por la **Segunda Sala** al resolver los recursos de reclamación 1574/2017, 1571/2017, 245/2018 y 686/2018,⁴⁵ de los cuales derivó la jurisprudencia 2a./J. 82/2018 (10a.), de rubro (sic): "RECURSO DE RECLAMACIÓN INTERPUESTO CONTRA PROVEÍDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 10, SEGUNDO PÁRRAFO, DEL

⁴⁵ En sesiones, respectivamente, de 29 de noviembre de 2017, por cinco votos; 24 de enero de 2018, por cuatro votos; 25 de abril de 2018 por cinco votos y 20 de junio de 2018, por cinco votos.



ACUERDO GENERAL PLENARIO NÚMERO 12/2014, VIGENTE A PARTIR DEL 19 DE SEPTIEMBRE DE 2017, PARA DETERMINAR SU OPORTUNIDAD.⁴⁶

Cabe señalar que en algunos de los recursos de reclamación de los que derivó la citada jurisprudencia,⁴⁷ la **Segunda Sala** resolvió que no era obstáculo que los escritos de agravios se hubieran presentado, ya fuera ante la Oficina de Correspondencia Común o bien, ante la Oficialía de Partes de los Tribunales Colegiados del conocimiento, el segundo día del plazo, ya que de conformidad con el "*Instrumento Normativo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el cinco de septiembre de dos mil diecisiete, por el que se modifica el párrafo segundo del artículo 10, del Acuerdo General Número 12/2014, de diecinueve de mayo de dos mil catorce, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a los lineamientos que rigen el uso del módulo de intercomunicación para la transmisión electrónica de documentos entre los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y la propia Suprema Corte*", el órgano colegiado tenía la obligación de comunicar la interposición del recurso de reclama-

⁴⁶ De texto: "Conforme al precepto citado, en los casos en que ante un Tribunal de Circuito o un Juzgado de Distrito se interponga un medio de impugnación de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aquellos órganos jurisdiccionales deberán remitir los escritos relativos a ésta, dentro del día siguiente al en que se recibieron mediante el uso del Módulo de Intercomunicación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (MINTERSCJN). Ahora bien, esa normativa interna tiene como finalidad generar una herramienta favorable para los justiciables, a efecto de que los medios de defensa de la competencia del Máximo Tribunal que por error hayan sido interpuestos ante autoridad jurisdiccional distinta, puedan remitirse a la Corte, para evitar su extemporaneidad. Por ende, dicho instrumento debe tener una aplicabilidad y eficacia real para los justiciables –y no ser concebido como una simple directriz que puede ser o no acatada por los órganos jurisdiccionales a los que se encuentra dirigida–, pues sólo así podrá salvaguardarse el acceso a la tutela jurisdiccional efectiva. En esa inteligencia, si bien el acuerdo general plenario referido no establece sanción alguna para el caso de que los órganos judiciales no acaten el segundo párrafo de su artículo 10, lo cierto es que en atención al principio de mayor beneficio para el accionante, esa omisión sí puede generar una consecuencia jurídica con efectos procesales relevantes, consistente en que el medio de impugnación respectivo no se declare extemporáneo cuando dicha falta de oportunidad derive, precisamente, de la indebida diligencia por parte de los juzgados y tribunales federales de cumplimentar con el mandato de remitir la promoción respectiva al día siguiente al en que se recibió mediante el uso del MINTERSCJN.", Décima Época. Registro digital: 2017576. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 57, agosto de 2018, Tomo I. Materia común, página:1046.

Dicha tesis es objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 361/2019, pendiente de resolverse por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁴⁷ Particularmente en los recursos de reclamación 1574/2017 y 686/2018.



ción al día siguiente al en que se recibiera aquél, es decir, el último día del plazo previsto para su interposición, lo que al no ocurrir, entonces, su presentación resultaba oportuna.

Esto es, en aquel momento, la **Segunda Sala** asumió la postura relativa a que para tener por interrumpido el plazo relativo, la interposición del recurso podía ocurrir ante los Tribunales Colegiados que hubieran conocido de los asuntos que sirvieron de antecedente, siempre y cuando su presentación aconteciera durante los dos primeros días del plazo establecido en el numeral 104 de la Ley de Amparo, pues consideró que conforme al Acuerdo General Número 12/2014, el órgano colegiado tenía la obligación de comunicar la interposición del recurso de reclamación al día siguiente al en que se recibiera aquél, es decir, el último día del plazo previsto para su interposición y de no ocurrir así, entonces, su presentación resultaría oportuna.

Siguiendo dicha línea interpretativa, durante la vigencia de aquel criterio jurisprudencial, la **Primera Sala** resolvió una serie de casos, entre ellos, el recurso de reclamación **2185/2018**,⁴⁸ en el que expresamente señaló lo siguiente:

"... esta Primera Sala ha sostenido⁴⁹ que la presentación del recurso de reclamación ante un órgano judicial distinto al que pertenezca el presidente que dicta el acuerdo impugnado no interrumpe el término para su interposición, lo cual llevaría que la presentación de este medio de impugnación se declarara extemporánea. Sin embargo, consideramos oportuno modificar dicha postura interpretativa, atendiendo al principio pro persona y tomando en cuenta lo resuelto por la Segunda Sala de esta Suprema Corte en el recurso de reclamación 1571/2017, lo cual se refleja en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 82/2018 (10a.)⁵⁰

⁴⁸ Resuelto en sesión correspondiente al diecinueve de junio de dos mil diecinueve, por mayoría de cuatro votos de la Ministra y de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Juan Luis González Alcántara Carrancá presidente; en contra del emitido por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena Ponente.

⁴⁹ Tesis jurisprudencial 1a./J. 149/2005, de rubro: "RECLAMACIÓN. LA PRESENTACIÓN DEL RECURSO ANTE UN ÓRGANO JUDICIAL DISTINTO AL QUE PERTENEZCA EL PRESIDENTE QUE DICTA EL ACUERDO IMPUGNADO NO INTERRUMPE EL TÉRMINO PARA SU INTERPOSICIÓN.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 206.

⁵⁰ Tesis 2a./J. 82/2018 (10a.), Segunda Sala, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 57, agosto de 2018, Tomo I, página 1046.



de rubro (sic): 'RECURSO DE RECLAMACIÓN INTERPUESTO CONTRA PROVEÍDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 10, SEGUNDO PÁRRAFO, DEL ACUERDO GENERAL PLENARIO NÚMERO 12/2014, VIGENTE A PARTIR DEL 19 DE SEPTIEMBRE DE 2017, PARA DETERMINAR SU OPORTUNIDAD'.⁵¹

Conforme al cual consideró que cuando un recurso de reclamación de la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se presenta equivocadamente ante un Tribunal Colegiado de Circuito o Juez de Distrito dentro de los dos primeros días del término a que se refiere el artículo 104 de la Ley de Amparo, debe tenerse por interpuesto oportunamente cuando el órgano incumpla con el deber señalado en el artículo 10, segundo párrafo, del Acuerdo General Plenario 12/2014.

Esto, debido a que la obligación impuesta a los órganos jurisdiccionales en tal segundo párrafo (esto es, la emisión del acuerdo correspondiente y el envío del medio de impugnación y su recepción en este Alto Tribunal a través del sistema de intercomunicación MINTERSCJN), debe cumplimentarse a más tardar el día siguiente a que se interpuso el escrito, lo que tiene como consecuencia que el respectivo recurso se tenga que recibir en esta Suprema Corte al menos el último día de su plazo impugnativo.

Consecuentemente, dijo, de no cumplirse esa obligación por el órgano jurisdiccional, lo procedente no era declarar extemporáneo el medio de defensa a pesar de la equivocación del recurrente cuando se recibiera el recurso fuera del plazo impugnativo, sino que debía reputarse como oportuno, toda vez que el incumplimiento de una obligación normativa a cargo del tribunal no podía acarrear un perjuicio para el justiciable.

⁵¹ Criterio que ha sido reiterado en los siguientes asuntos: a) **Recurso de reclamación 1571/2017**, resuelto por unanimidad de cuatro votos en sesión correspondiente al veinticuatro de enero de dos mil dieciocho. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán. Ausente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, páginas 3 a 6 del engrose; b) **Recurso de reclamación 245/2018**, resuelto por unanimidad de cinco votos en sesión correspondiente al veinticinco de abril de dos mil dieciocho. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas. Nota a pie de página 2, página 3 del engrose; y c) **Recurso de reclamación 686/2018**, en sesión correspondiente al veinte de junio de dos mil dieciocho por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, páginas 3 y 4 del engrose.



Finalmente aclaró, que de no cumplirse las condiciones anteriores por parte del recurrente, esto es, en caso de que el recurso de reclamación se hubiere presentado erróneamente ante los aludidos órganos jurisdiccionales el último día del plazo impugnativo o con posterioridad, por regla general y sin que se hiciera un pronunciamiento sobre la posibilidad de que existieran o no excepciones a favor de la oportunidad, la inobservancia de la referida obligación por parte de un Tribunal Colegiado o juez de Distrito ya no causaría un perjuicio al quejoso y, por ende, debía considerarse extemporánea la interposición del recurso correspondiente.⁵²

No obstante las posturas asumidas tanto por la **Primera Sala** como por la **Segunda Sala de este Alto Tribunal**, la **Segunda Sala al resolver diversos recursos de reclamación varió su criterio**,⁵³ considerando que a pesar de que dichos recursos se hubieran depositado en la Oficialía de Partes del Tribunal Colegiado de origen el día del término (el último día del plazo establecido en ley), debía considerarse oportuna su presentación; ello, a pesar de que el Tribunal Colegiado tuviera un término de veinticuatro horas para enviarlos a esta Suprema Corte vía MINTERSCJN, con lo cual serían recibidos en este Tribunal fuera del plazo legal.

Para explicar dicho criterio, la **Segunda Sala** trajo a contexto nuevamente el artículo 10 del citado Acuerdo General Número 12/2014 modificado, de cuyo párrafo segundo, dijo, se advertía que cuando se interpone un recurso de la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ante un Tribunal de Circuito o un Juzgado de Distrito, el servidor público responsable del uso del MINTERSCJN, lo debe remitir a través de dicho módulo.

⁵² Criterio que fue reiterado por la Primera Sala al resolver, entre otros casos, los recursos de reclamación 37/2019, 719/2019 y 924/2019, en los que –en lo que interesa para este asunto– tuvo por interpuestos oportunamente diversos recursos atendiendo a que su presentación aconteció ante el tribunal colegiado del conocimiento, ya fuera el segundo día del plazo o bien el último día del término, siempre que el Tribunal Colegiado hubiera cumplido con su remisión a este Alto Tribunal –vía MINTERSCJN– ese mismo día.

⁵³ En los recursos de reclamación 240/2019, 279/2019, 934/2019, 750/2019 y 824/2019, de los que derivó la jurisprudencia 2a./J. 136/2019 (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE RECLAMACIÓN CONTRA ACUERDOS DEL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. SU PRESENTACIÓN ANTE ÓRGANOS JURISDICCIONALES QUE CONOCIERON EN PREVIA INSTANCIA, INTERRUMPE EL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 33/2016 (10a.)].", materia de esta contradicción de tesis.



Y añadió, que si bien en un inicio se interpretó dicha norma en el sentido de que los tribunales tenían un plazo improrrogable de un día para la remisión de la promoción respectiva a este Alto Tribunal por parte del encargado de aquel módulo, no previsto en el Acuerdo General y una consecuencia en caso de no diligenciarlo de esa manera, que significaría su presentación oportuna de cualquier forma;⁵⁴ lo cierto era que dicha lectura no implicaba en realidad que fuera necesaria la indebida diligencia del escrito por parte del Tribunal Colegiado de Circuito, para que debiera entenderse presentado en tiempo el recurso de reclamación contra un auto dictado por el presidente de este Alto tribunal.

Sino lo que con exactitud sucedía, señaló, era que el desarrollo de la tecnología permitía, en la actualidad, contar con un sistema de comunicación electrónica entre los órganos del Poder Judicial de la Federación incluido este Alto Tribunal, a través del cual se alcanzaba un grado de progresividad en cuanto al acceso a un recurso judicial efectivo que impactaba positivamente, inclusive, en el derecho de tutela judicial.

Por lo que, en uso de esa tecnología, era posible agilizar el trámite de los recursos de reclamación contra los acuerdos dictados por el Ministro presidente hasta el grado positivo de que éstos pudieran interponerse de manera directa ante los órganos jurisdiccionales que conocieron en previa instancia del asunto que se integró para la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre y cuando se presentaran dentro del plazo de tres días establecido en el artículo 104 de la Ley de Amparo.

Lo que se corroboraba, indicó, de la interpretación de dicha norma legal conforme al derecho humano de acceso a la justicia, pues toda vez que ninguno de sus párrafos establecía la obligación de presentarlo ante la responsable como lo era la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entonces debía optarse por la lectura correspondiente a que el presupuesto de presentación ante la autoridad emisora del acto reclamado no resultaba aplicable en este medio de impugnación y así, incluso, se favorecía en una forma más amplia a los justiciables en su derecho de acceso a la tutela judicial.

⁵⁴ La cual dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 82/2018 (10a.) y que fue abandonada por la Sala.



En ese sentido, la **Segunda Sala** asumió la postura relativa a que los justiciables presentaran su recurso de reclamación contra acuerdos de trámite de la Presidencia de este Alto Tribunal, a través de los Tribunales Colegiados que hubieran conocido de los asuntos que sirvieron de antecedente, siempre que lo hicieran dentro del plazo establecido en el numeral 104 de la Ley de Amparo, ello sería suficiente para interrumpir el referido término y tenerlos por interpuestos de forma oportuna, pues de no entenderlo así, dijo, se estaría imponiendo una restricción no prevista en la norma reglamentaria, la cual pondría de manifiesto una limitación regresiva al derecho de acceso a la justicia.

Dicha conclusión fue reiterada en diversos precedentes⁵⁵ de los cuales derivó la tesis jurisprudencial 2a./J. 136/2019 (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE RECLAMACIÓN CONTRA ACUERDOS DEL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. SU PRESENTACIÓN ANTE ÓRGANOS JURISDICCIONALES QUE CONOCIERON EN PREVIA INSTANCIA, INTERRUMPE EL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 33/2016 (10a.).]" materia de la presente contradicción de tesis.

Pues bien, precisada la evolución interpretativa que ha tenido el artículo 104 de la Ley de Amparo vigente, conforme a la cual se advierte que las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en determinados casos, consideraron la posibilidad de que la presentación del recurso de reclamación contra acuerdos del presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pudiera acontecer ante un Tribunal Colegiado⁵⁶, acorde con el criterio sustentado por la Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 82/2018 (10a.).⁵⁷

Ahora corresponde dilucidar el punto jurídico sobre el que las Salas sostuvieron posturas interpretativas diferenciadas, **relativo a determinar si se interrumpe o no el plazo cuando se presenta un recurso de reclamación ante el**

⁵⁵ En los recursos de reclamación 240/2019, 279/2019, 934/2019, 750/2019 y 824/2019, materia de esta contradicción.

⁵⁶ O bien, ante la Oficina de Correspondencia Común a la que pertenecían tales órganos colegiados.

⁵⁷ De título y subtítulo: "RECURSO DE RECLAMACIÓN INTERPUESTO CONTRA PROVEÍDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 10, SEGUNDO PÁRRAFO, DEL ACUERDO GENERAL PLENARIO NÚMERO 12/2014, VIGENTE A PARTIR DEL 19 DE SEPTIEMBRE DE 2017, PARA DETERMINAR SU OPORTUNIDAD."



Tribunal Colegiado, cuando se impugna un auto del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para lo cual, debe tenerse presente que la regla interpretativa prevaleciente –conforme a la Ley de Amparo publicada el dos de abril de dos mil trece– para los casos en que la interposición de un recurso de reclamación se hiciera ante un órgano jurisdiccional distinto al que pertenecía el presidente que dictó el acuerdo de trámite impugnado, era que tal presentación no interrumpe el plazo para su interposición, por lo cual éste debía seguir corriendo de manera que, si para cuando se remitía al órgano correspondiente ya se había agotado el plazo, su interposición debía estimarse extemporánea.

Lo anterior, pues se ha considerado que siempre que la norma de que se trate establezca de manera expresa –o bien pueda inferirse de su interpretación sistemática con alguna otra disposición– ante quién debe hacerse la presentación del recurso, la previsión de presentarlo ante una determinada autoridad constituye una carga procesal de las partes y como tal, su incumplimiento acarrea la preclusión del derecho de impugnación cuando el escrito respectivo se presenta ante una autoridad distinta de la que legamente corresponda.

Esto es, la obligación aludida se ha hecho exigible siempre que exista una norma expresa en la que se señale ante quién debe hacerse la presentación de un recurso –o pueda inferirse de su interpretación sistemática–, pues no hay duda de que la fecha que debe atenderse para determinar su oportunidad, es aquella en la cual el escrito se presenta ante dicha autoridad.

Ahora bien, en el caso a estudio, tal como se ha venido dando noticia a lo largo de esta ejecutoria, en el artículo 104 de la Ley de Amparo vigente existe un vacío legal en cuanto al lugar o ante qué autoridad deben presentarse los recursos de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en ese sentido, la labor de este Tribunal Constitucional, ante la laguna de la ley, debe ser la de determinar si dicho numeral admite una interpretación conforme a la cual el correcto entendimiento de la norma resulte acorde con el respeto a los derechos fundamentales de las personas.

En efecto, conforme al artículo 17 de la Constitución Federal, toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expedi-



tos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Así, dentro de las garantías judiciales se encuentra el derecho a la sentencia, esto es, a que el tribunal atienda o resuelva sobre lo pedido por las partes dentro de un juicio. Este derecho tiene correspondencia con el de recurso efectivo y sencillo, dado que sólo mediante mecanismos jurídicos accesibles para los gobernados es que existe la posibilidad de que las partes ejerciten acciones o defensas.

Este Alto Tribunal ha señalado de manera reiterada la libertad configurativa con la que cuenta el legislador ordinario para establecer los requisitos al procedimiento, siempre y cuando realice su labor de una manera razonable y sin oponer obstáculos al acceso de los gobernados. Así, la Primera Sala ha señalado que el establecimiento de condiciones para el acceso a los tribunales es perfectamente compatible con el artículo 17 constitucional y que lo importante en cada caso para poder concluir que existe un verdadero acceso a la jurisdicción, es que se verifique la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios.⁵⁸ De esta manera, el juzgador constitucional debe ser especialmente deferente a los requisitos que el legislador estimó oportunos, en tanto persigan una finalidad constitucionalmente válida y sean coherentes para el desarrollo del procedimiento, pues no es posible dejar de lado cualquier requisito establecido para el ejercicio de un medio de defensa.

Asimismo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte,⁵⁹ que el simple establecimiento de requisitos o presupuestos formales necesarios para el estu-

⁵⁸ Tesis: 1a./J. 90/2017 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN", Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, página 213.

⁵⁹ Por ambas Salas de este Alto Tribunal. La Primera Sala lo ha sustentado en la tesis 1a./J 22/2014 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL", Décima Época, registro digital: 2005917, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 325. Y la Segunda Sala en la diversa tesis: 2a./J. 98/2014 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTI-



dio de fondo, no constituye una violación en sí misma del derecho a la tutela efectiva, pues por razones de seguridad jurídica para la correcta administración de justicia, el Estado debe establecer los criterios de admisibilidad del recurso intentado.

Ahora bien, en el caso, como se dijo, el artículo 104 de la Ley de Amparo⁶⁰ únicamente prevé –en lo que interesa– que el recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrá interponerse por cualquiera de las partes, por escrito, en el que se expresen agravios y dentro del término de tres días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución impugnada; empero, es omiso en prever el lugar o ante qué autoridad debe presentarse el recurso de reclamación que ahí se establece.

Este último aspecto siempre se ha vinculado con la oportunidad de su presentación, pues en la interposición oportuna de un recurso, no solamente entra en juego el tiempo o el plazo, sino también la previsión exacta de su presentación ante la autoridad que corresponda, a fin de evitar que se deje en estado de indefensión a los justiciables cuando interponen la promoción respectiva ante autoridad que no sea la competente, pues –como ya se expuso– para el caso en que la interposición de un recurso se haga ante una autoridad que no sea la correcta, su presentación no interrumpirá el plazo para su interposición y, por ende, deberá estimarse extemporáneo.

Ahora, si bien como ya se sustentó, en relación con la interpretación del numeral 104 de la Ley de Amparo –en esta última época– el criterio que ha seguido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando un recurso de recla-

CIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL." Décima Época, registro digital: 2007621. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 11, octubre de 2014, Tomo I. Materia constitucional. Tesis 2a./J. 98/2014 (10a.), página 909.

⁶⁰ **Artículo 104.** El recurso de reclamación es procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los presidentes de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito.

"Dicho recurso se podrá interponer por cualquiera de las partes, por escrito, en el que se expresan agravios, dentro del término de tres días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución impugnada."



mación se interpone ante un órgano jurisdiccional distinto al que pertenece el presidente que dictó el acuerdo de trámite impugnado, es el relativo a que dicha presentación no interrumpe el plazo para su interposición.

En una nueva interpretación, este Tribunal Pleno estima que, en aras de favorecer en todo momento a las personas la protección más amplia en términos del artículo 1o. constitucional, y a fin de salvaguardar los derechos de acceso a un recurso judicial efectivo, tutela judicial, seguridad jurídica y progresividad, tutelados en los artículos 14 y 17 constitucionales, el vacío legal del que adolece el artículo 104 de la Ley de Amparo debe subsanarse interpretándolo en el sentido de considerar que la presentación de un recurso de reclamación contra acuerdos del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hecha ante un Tribunal Colegiado –específicamente, el que dictó la resolución que motivó el acuerdo que se pretende impugnar–, debe tenerse por válida y, por tanto, susceptible de interrumpir el plazo para su interposición, siempre que ello acontezca dentro del término de tres días previsto en el referido numeral 104 de la ley de la materia.

Ello, pues imponer al justiciable la carga excesiva de no errar en la presentación de un recurso, cuando la norma no es clara en ese sentido y cuyo incumplimiento puede derivar en la extemporaneidad de ese medio de impugnación, sería una cuestión que no está relacionada con las cargas procesales razonables que pueden exigirse a los gobernados para la correcta administración de justicia, ante la posibilidad de que bajo la circunstancia apuntada no resulte fácil la identificación del lugar de su presentación.

Máxime que el que no se tenga certeza legal ante quién debe presentarse el recurso de reclamación, no puede ser atribuido al recurrente y menos aún cuando su incumplimiento puede acarrear la preclusión de su derecho de impugnación.

Esta nueva conclusión a la que se arriba, obedece a la racionalidad de que los Tribunales Colegiados de Circuito que dictaron la resolución que motivó el acuerdo que se pretende impugnar, son, generalmente, por conducto de quienes se notifica a los justiciables la determinación de trámite dictada por el presidente de este Alto Tribunal –que pretenden recurrir en reclamación–.



Por tanto, si derivado de la anterior circunstancia, la presentación de los recursos de reclamación interpuestos contra tales acuerdos acontece, precisamente, ante el Tribunal Colegiado que les notificó el referido acuerdo y quien además, es el que dictó la resolución que motiva la determinación que pretenden impugnar; entonces, resulta legalmente válido que esa presentación sea susceptible de interrumpir el plazo para su interposición, lo que es razonable, se insiste, ante la inexistencia de un mandato legal que indique ante qué órgano debe presentarse dicho medio de impugnación.

Una interpretación contraria, impondría una restricción no prevista en la norma reglamentaria y vulneraría el artículo 17 constitucional, poniendo de manifiesto una limitación regresiva al derecho de acceso a la justicia.

En ese sentido, con base en lo hasta aquí expuesto, a fin de favorecer en una forma más amplia, completa e integral a los justiciables en su derecho de acceso a una tutela judicial efectiva, a la luz del derecho fundamental de seguridad y certeza jurídicas, así como al principio de progresividad de los derechos humanos, este Máximo Tribunal llega al convencimiento de que la solución al punto de divergencia materia de esta contradicción, debe ser en el sentido de considerar que la presentación de un recurso de reclamación ante el Tribunal Colegiado que dictó la resolución que motivó el acuerdo que se pretende recurrir, cuando se impugna un auto del presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, interrumpe el plazo previsto en el numeral 104 de la Ley de Amparo para su interposición, siempre y cuando dicha presentación se haga dentro del término establecido en ley.

En este apartado es importante resaltar que si bien el punto de contradicción se fijó de manera muy general –tal como se advierte de la parte final del considerando quinto de esta ejecutoria–, atendiendo a lo discutido por el Tribunal Pleno el criterio que deberá prevalecer con carácter de jurisprudencia, debe quedar acotado, por un lado, a los recursos de reclamación que se interpongan en contra de acuerdos de trámite del presidente de la Suprema Corte dictados en amparos directos en revisión y, por otro, que sean presentados ante los Tribunales Colegiados de Circuito que hayan dictado la resolución que se pretende someter a revisión de esta Suprema Corte y que motive el acuerdo recurrido o bien, ante la Oficina de Correspondencia Común a la que pertenezcan tales órganos colegiados, tal como quedará redactado en la tesis de jurisprudencia que al efecto se propone.



Asimismo, en concordancia con lo anterior y a fin de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga conocimiento oportuno de la interposición de dichos recursos ante los referidos órganos jurisdiccionales; este Alto Tribunal considera que conforme al Acuerdo General Número 12/2014, de diecinueve de mayo de dos mil catorce, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *relativo a los lineamientos que rigen el uso del módulo de intercomunicación para la transmisión electrónica de documentos entre los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y la propia Suprema Corte*, modificado mediante Instrumento Normativo de cinco de septiembre de dos mil diecisiete, en su artículo 10, que dispone:

"Artículo 10. Si un TCC reserva jurisdicción a la SCJN para conocer de un asunto, solicita a ésta ejercer su facultad de atracción o reasumir su competencia para conocer de alguno radicado en aquél, el servidor público responsable del uso del MINTERSCJN de aquel órgano lo informará a la propia SCJN a través de dicho Módulo, para lo cual indicará en la pantalla respectiva los datos del expediente de su índice y acompañará copia electrónica o digitalizada del escrito correspondiente y, en su caso, de sus anexos.

"En los mismos términos procederá el servidor público responsable del uso del MINTERSCJN de un Tribunal de Circuito o de un Juzgado de Distrito, cuando se interponga por error ante el órgano de su adscripción un medio de defensa que sea de la competencia de la SCJN o que sin serlo el recurrente solicite su remisión a ésta, lo cual deberá acordarse y ejecutarse dentro del día siguiente al en que se reciba aquél."

Los servidores públicos responsables del uso del Módulo de Intercomunicación (MINTERSCJN), deberán informar a esta Suprema Corte mediante dicho sistema, al día siguiente al en que sean recibidos en el Tribunal Colegiado, sobre la presentación de los recursos de reclamación competencia de esta Suprema Corte;⁶¹ ello, con el fin de evitar que este Tribunal Constitucional, al no tener conocimiento de su interposición, declare firmes los autos de trámite dictados por su presidente.

⁶¹ Ello con independencia de que conforme al segundo párrafo de dicho numeral, acuerde y remita dicho medio de impugnación en el término legal establecido para tal efecto.



Finalmente, por las razones expuestas y ante la nueva interpretación del numeral 104 de la Ley de Amparo, se estima necesario abandonar los criterios contenidos en las tesis de jurisprudencia 1a./J. 37/2015 (10a.), de rubro (sic): "RECURSO DE RECLAMACIÓN. SU PRESENTACIÓN ANTE UN ÓRGANO JURISDICCIONAL DISTINTO AL QUE PERTENEZCA EL PRESIDENTE QUE DICTÓ EL ACUERDO DE TRÁMITE IMPUGNADO, NO INTERRUMPE EL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN."; 2a./J. 33/2016 (10a.) de rubro (sic): "RECURSO DE RECLAMACIÓN. SU PRESENTACIÓN ANTE UN ÓRGANO JURISDICCIONAL DISTINTO AL QUE PERTENECE EL PRESIDENTE QUE DICTÓ EL ACUERDO DE TRÁMITE IMPUGNADO, NO INTERRUMPE EL PLAZO LEGAL PARA ELLO.", así como la tesis aislada P. LIII/93, de rubro: "RECLAMACIÓN, RECURSO DE. SU PRESENTACIÓN ANTE UN ÓRGANO JUDICIAL DISTINTO AL QUE DICTA EL ACUERDO IMPUGNADO, NO INTERRUMPE EL TÉRMINO SEÑALADO EN EL ARTÍCULO 103 DE LA LEY DE AMPARO."—y todas aquellas tesis que pugnen con este nuevo criterio—, al no encontrar compatibilidad con la interpretación aquí expuesta.

Para ello, comuníquese la anterior determinación a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, a efecto de que realice el trámite correspondiente.

SÉPTIMO.—Criterio que debe prevalecer. En ese sentido, y por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, **se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:**

RECURSO DE RECLAMACIÓN CONTRA ACUERDOS DE TRÁMITE DEL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DICTADOS EN AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. EL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN SE INTERRUMPE CUANDO SE PRESENTA OPORTUNAMENTE ANTE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE DICTÓ LA RESOLUCIÓN QUE MOTIVÓ EL ACUERDO RECURRIDO O ANTE LA OFICINA DE CORRESPONDENCIA COMÚN A LA QUE PERTENECE DICHO ÓRGANO.

Hechos: Las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciaron de manera discrepante en torno a determinar si se interrumpe o no el cómputo del plazo para la interposición del recurso de reclamación cuando se



presenta oportunamente ante el Tribunal Colegiado que dictó la resolución que motivó el acuerdo recurrido o ante la Oficina de Correspondencia Común a la que pertenece dicho órgano, cuando se impugna un auto del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Criterio jurídico: El cómputo del plazo previsto en el artículo 104 de la Ley de Amparo se interrumpe cuando el recurso de reclamación se presenta oportunamente ante el Tribunal Colegiado de Circuito que dictó la resolución que motivó el acuerdo recurrido o ante la Oficina de Correspondencia Común a la que pertenece dicho órgano, cuando se impugna un auto dictado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un amparo directo en revisión.

Justificación: Si bien la regla interpretativa prevaleciente durante la vigencia de la Ley de Amparo para los casos en que la interposición de un recurso de reclamación se hiciera ante un órgano jurisdiccional distinto al que pertenecía el presidente que dictó el acuerdo de trámite impugnado, era que tal presentación no interrumpía el cómputo del plazo para su interposición, por lo cual éste debía seguir corriendo de manera que, si para cuando se remitía al órgano correspondiente ya se había agotado el plazo, su interposición debía estimarse extemporánea. De una nueva interpretación del artículo 104 de la Ley de Amparo, y en aras de favorecer en todo momento a las personas la protección más amplia en términos del artículo 1o. constitucional, así como salvaguardar los derechos de acceso a un recurso judicial efectivo, a la tutela judicial, a la seguridad jurídica y de progresividad, previstos en los artículos 14 y 17 constitucionales, este Alto Tribunal considera que el vacío legal del que adolece el referido precepto legal, debe subsanarse interpretándolo en el sentido de considerar que la presentación de un recurso de reclamación contra acuerdos del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante el Tribunal Colegiado de Circuito que dictó la resolución que motivó el acuerdo que se pretende impugnar, o bien, ante la Oficina de Correspondencia Común a la que pertenezca tal órgano colegiado, debe tenerse por válida y, por tanto, es susceptible de interrumpir el cómputo del plazo para su interposición, siempre que ello acontezca dentro del de tres días previsto en el referido artículo 104. Una interpretación contraria impondría una restricción no prevista en la norma reglamentaria y vulneraría el artículo 17 constitucional, poniendo de manifiesto una limitación regresiva al derecho de acceso a la justicia, pues el hecho de que no se tenga certeza legal



ante quién debe presentarse el recurso de reclamación, no puede ser atribuido al recurrente y menos aún su incumplimiento puede acarrear la preclusión de su derecho de impugnación. Lo anterior, en la inteligencia de que a fin de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga conocimiento oportuno de la interposición de dicho recurso ante los referidos órganos jurisdiccionales, en términos de lo previsto en el Acuerdo General Número 12/2014, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los servidores públicos responsables del uso del Módulo de Intercomunicación (MINTERSCJN) deben remitir a esta Suprema Corte mediante dicho sistema, al día siguiente al en que sea recibido en el Tribunal Colegiado de Circuito, el escrito en el que se haga valer el referido medio de impugnación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, en términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Públíquese la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; envíese la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para los efectos precisados en la última parte de la ejecutoria; 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 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 y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación, a los criterios contendientes y a la consideración previa.

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 en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo a la existencia de la contradicción de tesis, consistente en determinar que existe la contradicción de criterios y que el punto jurídico por dilucidar si se interrumpe o no el plazo cuando se presenta el recurso de reclamación ante un tribunal colegiado cuando se impugna un auto del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando sexto, relativo al estudio. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Ríos Farjat y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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 en funciones Franco González Salas, respecto del considerando séptimo, relativo al criterio que debe prevalecer.

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 en funciones Franco González Salas.



El Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de diez de agosto de dos mil veinte por desempeñar una comisión oficial.

Dada la ausencia del Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el Ministro Franco González Salas asumió la Presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria corresponde a la tesis P./J. 14/2020 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 80, Tomo I, noviembre de 2020, página 11, con número de registro digital: 2022483.

Las tesis de jurisprudencia y aislada 1a./J. 37/2015 (10a.), 2a./J. 33/2016 (10a.), 2a./J. 136/2019 (10a.) y 2a. XL/2019 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 15 de mayo de 2015 a las 9:30 horas, 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas, 4 de octubre de 2019 a las 10:40 horas y 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 18, Tomo I, mayo de 2015, página 308, 28, Tomo II, marzo de 2016, página 1080, 71, Tomo II, octubre de 2019, página 1511 y 67, Tomo III, junio de 2019, página 2328, con números de registro digital: 2009077, 2011243, 2020756 y 2020135, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 82/2018 (10a.), 1a./J. 90/2017 (10a.), 1a./J 22/2014 (10a.) y 2a./J. 98/2014 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 10 de agosto de 2018 a las 10:18 horas, 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas, 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas y 10 de octubre de 2014 a las 9:30 horas.

Voto particular que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la contradicción de tesis 560/2019, resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión virtual de 10 de agosto de 2020.

En este asunto, la mayoría del Pleno determinó que, si un recurso de reclamación contra el acuerdo por el que el Ministro presidente desecha un amparo directo en revisión se presenta ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conoció el



amparo directo y no ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el recurso es oportuno si se presenta dentro del plazo previsto en el artículo 104, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, con base en lo previsto en el Acuerdo General 12/2014 de 19 de mayo de 2014, emitido por el Tribunal Pleno.

Contrario a lo decidido por la mayoría, de la lectura a los artículos 104 a 106 de la Ley de Amparo, que regulan lo relativo al recurso de reclamación, advierto que, si bien es cierto que no se establece ante qué órgano debe presentarse, de la lectura a los recursos previstos en la ley, resulta lógico que en todos los casos se interponen ante el órgano que decreta los actos reclamados para que dé el trámite que en cada caso corresponda.

Así, por ejemplo, el recurso de revisión se interpondrá ante el órgano que emitió la resolución que se pretende impugnar (artículo 86), el cual se encargará de enviar el mismo al órgano jurisdiccional que deba conocer de ese medio de defensa, en el entendido de que su interposición ante órgano diferente al señalado en el párrafo anterior no interrumpe el plazo de presentación.

De igual manera, el recurso de queja (artículo 99) debe presentarse ante el órgano que conozca del juicio de amparo (en caso de que se trate de actos de la autoridad responsable, se plantea ante el órgano jurisdiccional de amparo que deba conocer o haya conocido del juicio) y se remitirá al órgano jurisdiccional que deba conocer del recurso (artículo 100, párrafo segundo).

En términos similares, el recurso de inconformidad se interpondrá por conducto del órgano judicial que haya dictado la resolución impugnada y remitirá el asunto a la Corte (actualmente a Tribunales Colegiados de Circuito por competencia delegada en los casos del artículo 200, fracciones I a III).

Como se aprecia, la regla general en la interposición de recursos es que se presentan ante el órgano jurisdiccional que hubiere emitido el acto, el cual llevará a cabo el trámite correspondiente, según sea el caso, y, por lo tanto, lleva a concluir que en el caso del recurso de reclamación no existe justificación, ni siquiera bajo una perspectiva de derecho a la tutela judicial efectiva, para permitir que el afectado por un acuerdo emitido por el presidente de la Corte o por el de alguna de sus Salas pueda interponer su medio impugnativo ante un órgano distinto a éste, aun tratándose del ente judicial que originalmente conoció de su asunto.

Por otra parte, se observa que en la Ley de Amparo abrogada tampoco se establecía de forma expresa que el recurso de reclamación debiera presentarse ante



el órgano cuyo presidente emitió el acuerdo; sin embargo, el Pleno de la Corte llevó a cabo el análisis sistemático de los entonces vigentes artículos 83, 163 y 165 y concluyó que los escritos (aunque no sean de demanda) siempre se presentan a través del ente judicial que los emite para que, según sea el caso, resuelva o envíe el asunto al competente para ello.

Lo anterior quedó plasmado en la tesis P. LIII/93, "RECLAMACIÓN, RECURSO DE SU PRESENTACIÓN ANTE UN ÓRGANO JUDICIAL DISTINTO AL QUE DICTA EL ACUERDO IMPUGNADO, NO INTERRUMPE EL TÉRMINO SEÑALADO EN EL ARTÍCULO 103 DE LA LEY DE AMPARO. Es cierto que en el precepto de referencia no se señala expresamente ante qué autoridad debe interponerse el recurso de reclamación; sin embargo, de la interpretación armónica de las reglas establecidas en los artículos 83, 163 y 165 de la citada Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el documento en el que se haga valer dicho medio de defensa debe ser presentado ante el propio tribunal al que corresponde el presidente que dictó la resolución impugnada, mas no ante una autoridad judicial distinta, pues en este caso no se interrumpe el término de tres días previsto en el artículo 103 de la propia ley."¹

Dicho criterio fue retomado con posterioridad por la Primera Sala y se integró la jurisprudencia 1a./J. 149/2005: "RECLAMACIÓN. LA PRESENTACIÓN DEL RECURSO ANTE UN ÓRGANO JUDICIAL DISTINTO AL QUE PERTENEZCA EL PRESIDENTE QUE DICTA EL ACUERDO IMPUGNADO NO INTERRUMPE EL TÉRMINO PARA SU INTERPOSICIÓN. Si bien es cierto que el artículo 103 de la Ley de Amparo no señala ante qué autoridad debe interponerse el recurso de reclamación, también lo es que de la interpretación de los artículos 83, 163 y 165 de la mencionada ley, se advierte que el escrito en el que se haga valer dicho medio de defensa debe ser presentado ante el propio órgano judicial al que corresponda el presidente que dictó el acuerdo de trámite impugnado, y en caso de hacerlo ante una autoridad judicial distinta, no se interrumpe el término de tres días previsto para su interposición."

Con base en lo anterior, la interpretación sistemática a que se ha hecho referencia encuadra en los artículos 103, en relación con el 176 de la Ley de Amparo vigente y, por lo tanto, se afirma que el recurso de reclamación debe presen-

¹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Núm. 71, noviembre de 1993, página 27.



tarse ante la propia autoridad judicial en la que su presidente hubiere emitido el acto a impugnar.

En otro orden, no pasa inadvertido que la Constitución faculta al Pleno y al CJF para expedir los acuerdos generales que estimen pertinentes para el funcionamiento administrativo, la delegación de competencias o la distribución de asuntos entre los órganos del PJF; sin embargo, dichos acuerdos no tienen el alcance de legislar o cubrir aparentes lagunas legislativas, en tanto no le corresponde suplantar al creador de las normas.

Por lo tanto, si atendemos a lo previsto en el Acuerdo General 12/2014 del Pleno de la Corte sobre el uso del MINTER, concluimos, primero, que dicho cuerpo normativo no tiene el alcance de anular normas creadas por el ente facultado para ello; es decir, el Poder Legislativo federal. Pero, aun aceptando esta posición, de la lectura al artículo 10, párrafo segundo, de este acuerdo no se desprende de forma alguna la posibilidad de que los interesados interpongan sus recursos de reclamación contra autos del presidente de la Corte o de alguna de sus Salas, ni que al hacerlo se interrumpan los plazos que señala el 104 de la Ley de Amparo.

Contrariamente a lo que afirma el proyecto, el artículo 10 mencionado establece que "En los mismos términos procederá el servidor público responsable del uso del MINTERSCJN de un Tribunal de Circuito o de un Juzgado de Distrito, cuando se interponga por error ante el órgano de su adscripción un medio de defensa que sea de la competencia de la SCJN o que sin serlo el recurrente solicite su remisión a ésta, lo cual deberá acordarse y ejecutarse dentro del día siguiente al en que se reciba aquél", de lo cual no se deriva que se permita a los justiciables hacer promociones ante un órgano distinto ni que por esta razón se interrumpa el plazo.

Tan es así, que el precepto antes señalado establece "**el error**" en la promoción ante órgano incompetente, de lo que se sigue que, a *contrario sensu*, en el caso de la reclamación el recurrente no debe interponer el medio de defensa en el TCC que conoció de la secuela procesal que derivó en el acuerdo del presidente de la Corte o de alguna de sus Salas que le afecta, ya que hacerlo sería "**equivocado**".

Tampoco se afecta al recurrente en su derecho de acceso a la tutela judicial efectiva el impedir que su recurso sea presentado ante el TCC que conoció de su



asunto y sea enviado vía MINTER, porque la Ley de Amparo (art. 25) indica que, si la persona vive fuera de la jurisdicción en donde radica la Corte, con presentarlo ante la oficina de correos dentro del plazo de tres días se colma el requisito de oportunidad.²

En estos términos, no se comparte la conclusión a la que se arriba en esta resolución, ya que la presentación del recurso de reclamación ante un órgano distinto al de donde proviene el acuerdo de presidencia que se pretende impugnar no interrumpe el plazo. Incluso, si el Tribunal Colegiado lo envía a la Corte y ésta lo recibe dentro del plazo de tres días, el recurso será oportuno.³

² Al respecto se citan los criterios 1a./J. 76/2002, "RECLAMACIÓN EN AMPARO. LA PRESENTACIÓN DEL ESCRITO RESPECTIVO, CUANDO EL RECURRENTE RADICA FUERA DEL LUGAR DE RESIDENCIA DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE EMITIÓ EL AUTO IMPUGNADO, NO DEBE HACERSE ANTE UNO DISTINTO A ÉSTE, AUN CUANDO POR SU CONDUCTO SE HUBIERA NOTIFICADO TAL AUTO. Si se toma en consideración que conforme al criterio sostenido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. LIII/93, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 71, noviembre de 1993, página 27, el documento en el que se haga valer el recurso de reclamación debe ser presentado ante el propio tribunal al que corresponde el presidente que dictó la resolución impugnada, mas no ante una autoridad judicial distinta, pues en este caso no se interrumpe el término previsto para la interposición del mencionado recurso, resulta inconcuso que la presentación del escrito en el que se combate un auto de trámite dictado por el presidente de un órgano jurisdiccional, en el supuesto de que el recurrente radique fuera del lugar de su residencia, no deberá efectuarse por conducto de uno distinto a aquél, aun cuando el auto hubiese sido notificado a través de dicho órgano. Ello es así, porque el hecho de que se haya notificado el auto por un tribunal diverso al que lo emitió, no faculta al interesado para interponer el recurso por ese mismo conducto, en virtud de que no existe disposición legal que así lo establezca, y sí, por el contrario, la Ley de Amparo, en su artículo 25, prevé la forma de hacerlo cuando el recurrente radica fuera de la jurisdicción del tribunal emisor del acto que se pretende impugnar, al señalar que las promociones se tendrán por hechas en tiempo si los escritos relativos se depositan, dentro de los términos legales, en la oficina de correos o de telégrafos respectiva.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 192.

³ En términos del criterio 1a. CCLXX/2013 (10a.): "RECLAMACIÓN. ESTE RECURSO DEBE TENERSE POR PRESENTADO EN TIEMPO SI SE DEPOSITÓ EN LA OFICINA DE CORREOS DEL LUGAR DE RESIDENCIA DEL PROMOVENTE, DENTRO DEL TÉRMINO LEGAL, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LO HAYA HECHO EL ÓRGANO JUDICIAL ANTE EL CUAL SE PRESENTÓ EL ESCRITO. Si bien es cierto que para interrumpir el plazo para promover el recurso de reclamación, éste debe interponerse ante el órgano de adscripción del Presidente que dictó el acuerdo recurrido, también lo es que el artículo 25 de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, permite que cuando alguna de las partes resida fuera del lugar del juzgado o tribunal que conozca del juicio, las promociones se tengan por presentadas en tiempo si el promovente las deposita en la oficina de correos dentro de los términos legales. De ahí que el término para interponer el recurso de reclamación sí podrá



Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 149/2005 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 206, con número de registro digital: 176484.

Voto concurrente que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la contradicción de tesis 560/2019.

En sesión de diez de agosto de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la contradicción de tesis 560/2019, entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de esta Suprema Corte, donde se determinó, por mayoría de siete votos, que se interrumpe el plazo para interponer el recurso de reclamación contra acuerdos de trámite del presidente de este Alto Tribunal dictados en amparo directo en revisión, cuando se presenta oportunamente ante el Tribunal Colegiado de Circuito que dictó la resolución que motivó el acuerdo recurrido o ante la Oficina de Correspondencia Común a la que pertenece dicho órgano jurisdiccional.

Estando de acuerdo con el sentido del fallo que nos ocupa, formulo el presente voto para precisar mi postura en torno al tema del fondo que fue analizado en la contradicción.

Los criterios materia del asunto, fueron los siguientes:

- **Criterio de la Primera Sala.** Al resolver el recurso de reclamación 1671/2019, promovido contra un acuerdo del presidente de este Alto Tribunal, la Primera Sala declaró que dicho medio impugnativo se interpuso en forma extemporánea, pues si bien se presentó oportunamente ante la Oficialía de Partes Común del correspondiente Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito (Colima) que conoció del juicio de amparo directo, lo cierto es que conforme al Acuerdo General Plenario 12/2014, que rige al sistema MINTER,¹ si su inter-

interrumpirse cuando el promovente se encuentre fuera del lugar de residencia del órgano judicial que dicta el acuerdo impugnado y acredite que se realizó el depósito del escrito relativo en la oficina de correos. Así, debe tenerse por hecha en tiempo la presentación del recurso de reclamación si se depositó en la oficina de correos del lugar de residencia del promovente, dentro de los términos legales, independientemente de que quien realice el depósito no sea el recurrente, sino el órgano judicial ante el cual se presentó el escrito.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIV, septiembre de 2013, Tomo 1, página 996.

¹ Módulo de Intercomunicación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



posición se comunica a este Máximo Tribunal fuera del plazo de tres días que prevé el artículo 104 de la Ley de Amparo, el recurso resulta extemporáneo conforme lo siguiente:

3 días para la reclamación Junio 2019			Ya concluyó el plazo Julio 2019		
26	27	28 (viernes)	1o (lunes)	2	2
		Presenta recurso en Oficialía Común	Recibe escrito el Colegiado que conoció del amparo directo	Se envía MINTER a SCJN	SCJN recibe MINTER

Con base en lo anterior, la Primera Sala concluyó que resultaba aplicable la jurisprudencia 1a./J. 37/2015 (10a.),² de título y subtítulo: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. SU PRESENTACIÓN ANTE UN ÓRGANO JURISDICCIONAL DISTINTO AL QUE PERTENEZCA EL PRESIDENTE QUE DICTÓ EL ACUERDO DE TRÁMITE IMPUGNADO, NO INTERRUMPE EL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, mayo de 2015, Tomo I , página 308, registro digital: 2009077.

- **Criterio de la Segunda Sala.** Al resolver el recurso de reclamación 240/2019, en sesión de treinta de abril de dos mil diecinueve, declaró que el recurso de reclamación se interpuso en forma oportuna, porque el recurrente presentó su escrito de agravios dentro del plazo de tres días previsto en el artículo 104 de la Ley de Amparo, ante el Tribunal Colegiado que dictó la resolución impugnada, por lo que de conformidad con el artículo 10 del Acuerdo General Plenario 12/2014 que rige al sistema MINTERSCJN, el recurso debía considerarse oportuno sin importar que se hubiese comunicado su interposición a este Alto Tribunal fuera del plazo legal de tres días. En otro de los casos, en el diverso recurso de reclamación 824/2019, resuelto en sesión de diez de julio de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos, la Sala calificó la oportunidad de la siguiente forma:

² De texto: "De la interpretación sistemática de los artículos 86, párrafo segundo, 105 y 176, párrafo segundo, de la Ley de Amparo vigente a partir del 3 de abril de 2013, se concluye que el escrito en el cual se haga valer el recurso de reclamación debe presentarse ante el órgano jurisdiccional al que pertenezca el presidente que dictó el acuerdo de trámite impugnado y que, en caso de hacerlo ante uno distinto, no se interrumpe el plazo de tres días para su interposición previsto en el diverso 104, párrafo segundo, de la propia ley."



RECLAMACIÓN 824/2019 2ª SALA 10 JULIO 2019				
3 días para la reclamación Abril 2019			Ya concluyó el plazo Abril 2019	
4	5	8 (lunes)	10 (miércoles)	10 (miércoles)
		Presenta recurso ante Colegiado	Se envía por MINTER	Se recibe en la SCJN por MINTER

El criterio de la Segunda Sala fue reiterado y dio lugar a la jurisprudencia 2a./J. 136/2019,³ de título y subtítulo: "RECURSO DE RECLAMACIÓN CONTRA ACUERDOS DEL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. SU PRESENTACIÓN ANTE ÓRGANOS JURISDICCIONALES QUE CONOCIERON EN PREVIA INSTANCIA, INTERRUMPE EL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 33/2016 (10a.)].", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, octubre de 2019, Tomo II, página 1511, registro digital: 2020756.

De lo anterior se desprende que el punto de toque en la contradicción, derivó de lo siguiente:

- La Primera Sala sostuvo que la presentación de un recurso de reclamación ante un órgano jurisdiccional distinto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –cuyo presidente dictó el auto recurrido–, **no interrumpe el plazo para calificar su oportunidad**, a menos que se comuniquen a la propia Suprema Corte vía MINTER dentro de los tres días del plazo legal.

³ De texto: "De conformidad con la interpretación al Acuerdo General Número 12/2014 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que originó la jurisprudencia 2a./J. 82/2018 (10a.), se definió que la finalidad de esa normativa es generar una herramienta favorable para los justiciables a efecto de que los medios de defensa de la competencia de este Alto Tribunal que por error se presenten ante autoridad jurisdiccional distinta, sean remitidos dentro del día siguiente a aquel en que se recibieron mediante el uso del Módulo de Intercomunicación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (MINTERSCJN), para evitar su extemporaneidad y así salvaguardar el acceso a la tutela judicial efectiva. En concordancia con ello, la interpretación del artículo 104 de la Ley de Amparo conforme a ese derecho humano reconocido por el precepto 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos citado, lleva a concluir que al no establecer en ninguno de sus párrafos la obligación de interponerlo directamente ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, entonces el presupuesto de presentación ante la autoridad emisora del acuerdo reclamado no resulta aplicable de manera particular a este medio de impugnación, y así se favorece en una forma más amplia a los justiciables en su derecho de acceso a la tutela judicial, quienes podrán presentarlo ante los órganos jurisdiccionales que conocieron en previa instancia, siempre y cuando lo hagan dentro del plazo de 3 días que establece el artículo 104 de la Ley de Amparo, pues de no entenderlo así se impone una restricción no prevista en la norma reglamentaria y que pondría de manifiesto una limitación regresiva."



- La Segunda Sala sostuvo que la presentación del recurso de reclamación en órganos jurisdiccionales foráneos cuya interposición se comunique vía MINTER a la Suprema Corte de Justicia de la Nación **resultan oportunos siempre y cuando se presenten físicamente dentro del plazo legal**, aunque se comunique su presentación después de dicho plazo a la Suprema Corte.

Ahora, comparto la jurisprudencia que derivó del fallo sustentado en la contradicción de tesis que nos ocupa, en la medida en que si hay evidencia de que el recurrente interpuso su recurso de reclamación oportunamente ante un órgano jurisdiccional foráneo y la interposición de ese medio de defensa se comunica vía MINTER a este Tribunal Constitucional, la fecha que debe tenerse en cuenta para calificar su oportunidad es **el día en que se presentó físicamente el escrito de agravios, pues el MINTER sólo es un medio de transmisión de datos entre los tribunales del Poder Judicial de la Federación y no un mecanismo del que se sirvan los recurrentes.**

Al respecto, considero que la presentación, en casos como el analizado, debe ser ante **el Tribunal Colegiado que dictó la sentencia en primera instancia**, es decir, **el órgano jurisdiccional que previno el conocimiento del asunto**, aunado a permitir la presentación ante la Oficina de Correspondencia Común que sirve a ese tribunal, sin que ello se limite a la Oficialía del propio Tribunal Colegiado.

Ello, como bien se sustentó, favorece en todo momento la protección más amplia a las personas, y salvaguarda su derecho de acceso a un recurso judicial efectivo, tutela judicial, seguridad jurídica y progresividad, acorde con una interpretación del artículo 104 de la Ley de Amparo,⁴ en relación con los artículos 1o., 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 37/2015 (10a.) y 2a. 136/2019 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 15 de mayo de 2015 a las 9:30 horas y 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas, respectivamente.

⁴ **Artículo 104.** El recurso de reclamación es procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los presidentes de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito.

"Dicho recurso se podrá interponer por cualquiera de las partes, por escrito, en el que se expresan agravios, dentro del término de tres días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución impugnada."



REPRESENTACIÓN EN CASO DE FALLECIMIENTO DE LA PARTE QUEJOSA. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO NO PUEDE SER EQUIPARADO AL REPRESENTANTE LEGAL DEL FALLECIDO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 323/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA DÉCIMA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SALTILLO, COAHUILA, EN APOYO DEL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO, Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL QUINTO CIRCUITO. 28 DE ABRIL 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: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día **veintiocho de abril de dos mil veinte** emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

1. Mediante la cual se analizan los autos relativos a la **contradicción de tesis 323/2019, entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito.**



I. ANTECEDENTES

2. **Denuncia.** El Pleno del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región denunció la posible contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el propio órgano y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, al resolver el amparo directo 507/2018, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, correspondiente al expediente auxiliar 1056/2018 y el recurso de queja 157/2017, respectivamente.¹ La resolución que recayó al recurso de queja 157/2017, dio origen a tesis aislada V.2o.C.T.5 K (10a.), de rubro: "AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO. CARECE DE FACULTADES PARA CONTINUAR EL JUICIO AL FALLECIMIENTO DEL QUEJOSO QUE LO DESIGNÓ, PUES ESTA ENCOMIENDA RECAE EN EL REPRESENTANTE LEGAL HASTA EN TANTO INTERVIENE LA SUCESIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 16 DE LA PROPIA LEY."²

II. TRÁMITE

3. El Ministro presidente admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis y la registró con el número 323/2019, consideró que se surtía la competencia del Tribunal Pleno al tratarse de la materia común, y toda vez que se suscita entre criterios sustentados por Tribunales Colegiados de diverso Circuito y especialización, turnó el asunto al Ministro Javier Laynez Potisek para su estudio³ y, una vez que el expediente fue debidamente integrado, envió los autos al ponente.⁴

III. COMPETENCIA Y LEGITIMACIÓN

4. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución

¹ Cuaderno de la contradicción de tesis 323/2019, fojas 4 a 27.

² Décima Época. Registro: 2017873. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 58, Tomo III, septiembre de 2018, materia común, tesis V.2o.C.T.5 K (10a.), página 2281.

³ Acuerdo de uno de agosto de dos mil diecinueve. *Ibíd.*, fojas 53 a 55.

⁴ Acuerdo de veintinueve de agosto de dos mil diecinueve. *Ibíd.*, foja 106.



Federal, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario 5/2013, toda vez que los criterios contendientes versan sobre materia común y fueron sustentados por Tribunales Colegiados pertenecientes a diversos Circuitos.

5. Por otro lado, la denuncia proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por uno de los Tribunales Colegiados de Circuito que sustentó uno de los criterios contendientes.

IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

6. La mecánica para analizar la existencia de una contradicción de tesis tiene que abordarse desde la necesidad de unificar criterios jurídicos en el país, pues su objetivo es otorgar seguridad jurídica a los Jueces y justiciables. Dado que lo que se pretende es preservar la unidad en la interpretación de las normas jurídicas, este Tribunal Pleno ha reconocido que para que exista una contradicción de tesis basta con identificar una discrepancia interpretativa entre dos o más órganos jurisdiccionales terminales, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron. Sirven de sustento a lo anterior los criterios de este Tribunal Pleno de rubros y textos siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos



jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello, que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."⁵

⁵ Tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, «con número de registro digital: 164120».



"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímbolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."⁶

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS,

⁶ Tesis aislada P. XLVII/2009, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67.



DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver una contradicción de tesis existente entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito aunque sean erróneos o inaplicables, pues el objetivo fundamental de ese procedimiento es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo diferente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica. Además, esa definición jurídica no sería posible realizarla si se declara improcedente la contradicción suscitada respecto de tesis equivocadas o inaplicables de esos Tribunales, ya que aunque se dejaran sin efecto, si no existiera pronunciamiento por declararse su improcedencia, lejos de garantizar a los gobernados y a los órganos jurisdiccionales del país la solución de otros asuntos de similar naturaleza, se generaría incertidumbre, por lo cual debe emitirse una sentencia que fije el verdadero sentido y alcance de la solución que deba darse al supuesto o problema jurídico examinado por los Tribunales Colegiados de Circuito que originó la oposición de criterios."⁷

7. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los órganos jurisdiccionales contendientes, entonces, como lo ha sostenido tanto la Primera Sala⁸ como este Tribunal Pleno,⁹ es posible afirmar

⁷ Tesis jurisprudencial P./J. 3/2010, de este Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6.

⁸ Tesis jurisprudencial 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más tribunales colegiados de circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan



la existencia de una contradicción de tesis cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a) Que los órganos jurisdiccionales contendientes, a fin de resolver alguna cuestión litigiosa, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de algún ejercicio interpretativo, con independencia del método utilizado;

b) Que en tales ejercicios interpretativos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y

c) Que la situación anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

8. Es decir, existe una contradicción de tesis cuando dos órganos jurisdiccionales: **(i)** hayan realizado ejercicios interpretativos; **(ii)** sobre los mismos problemas jurídicos y en virtud de ellos llegaron a soluciones contrarias; y **(iii)** tal disputa interpretativa pueda ser resuelta mediante la formulación de preguntas específicas.

9. Por otro lado, no es obstáculo para que este Tribunal Pleno se ocupe de la denuncia sobre el presente asunto, el que ninguno de los criterios contendientes constituya jurisprudencia, pues basta que los órganos jurisdiccionales

resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."

⁹ Cfr. Contradicción de tesis 238/2015, fallada el siete de enero de dos mil dieciséis por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.



adopten criterios distintos sobre un mismo punto de derecho. Es aplicable a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 27/2001, de este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES."¹⁰ y la tesis aislada P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.",¹¹ de este mismo Tribunal Pleno.

10. En atención a lo anterior, a continuación se procederá a analizar si en el caso se acreditan los requisitos para determinar la existencia de una contradicción de tesis.

IV.1. Primer requisito: Ejercicio interpretativo.

11. Este Tribunal Pleno considera que se acredita el primer requisito, toda vez que los Tribunales Colegiados contendientes ejercieron su arbitrio judicial, al resolver las cuestiones litigiosas que les fueron presentadas. Esto es así, pues como a continuación se evidenciará, ambos Tribunales Colegiados realizaron

¹⁰ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, «con número de registro digital: 189998», de texto: "Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."

¹¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, (sic) Octava Época, Núm. 83, noviembre de 1994, página 35, «con número de registro digital: 205420». El texto de la tesis es el siguiente: "Para la procedencia de una denuncia de contradicción de tesis no es presupuesto el que los criterios contendientes tengan la naturaleza de jurisprudencias, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establecen así."



ejercicios interpretativos en las partes considerativas de las sentencias contendientes.

*A. Segundo Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Décima Región, al resolver el amparo directo 507/2018 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, correspondiente al expediente auxiliar 1056/2016.*¹²

12. En la parte que interesa al presente asunto, el *Tribunal Colegiado Auxiliar* consideró que:

a) Con apoyo en la tesis aislada **2a. LXIV/98**, de la Segunda Sala de la Suprema Corte, de rubro: "AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. LA ENUMERACIÓN DE SUS FACULTADES EN ESE PRECEPTO ES ENUNCIATIVA.", interpretó que el artículo 16 de la Ley de Amparo, al establecer que el representante legal del fallecido continuará con el trámite en el juicio de amparo hasta en tanto interviene la sucesión, siempre que no se trate de actos que afecten derechos estrictamente personales, debe entenderse que se trata del representante procesal a que alude el artículo 12 de la Ley de Amparo.

b) Sostuvo que la intención del legislador es que no se deje inaudita a quien en su caso afrontará las resultas del juicio, lo que evidentemente no sucede si el juicio de amparo continúa hasta su resolución con la representación procesal del autorizado.

c) Finalmente, señaló que los autorizados del quejoso pueden continuar en el desempeño de su cometido hasta en tanto intervenga la sucesión en el juicio de amparo, de conformidad con el artículo 16 de la Ley de Amparo.

¹² Sentencia de veinticuatro de junio de dos mil diecinueve, resuelta por mayoría de votos de los Magistrados Francisco Javier Rocca Valdez y Héctor Guillermo Maldonado Maldonado, contra el voto particular del secretario de tribunal en funciones de Magistrado de Circuito, licenciado Roberto Isaac Sánchez Cervantes, autorizado en términos del artículo 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, siendo presidente el primero de los mencionados y ponente el segundo.



*B. Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, al resolver el recurso de queja 157/2017.*¹³

13. En su ejecutoria, el Tribunal Colegiado citado sostuvo lo siguiente:

a) Dado que el artículo 16 de la Ley de Amparo expresamente dispone que cuando fallezca el quejoso, sólo el representante legal (entendido como el mandatario o apoderado), es la persona legitimada para continuar con el juicio de amparo en el que se ventilen derechos que no son estrictamente personales, ello implica que cuando no exista tal designación, el autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, al ser un representante procesal no cuenta con atribuciones para continuar con la sustanciación del juicio.

b) Así, como el ejercicio de la acción constitucional es un derecho que corresponde únicamente al interesado o a sus representantes legales, entonces, a la muerte de aquél, también se extinguen las designaciones que para efectos procesales hubiera hecho, pero subsisten las que cobraron vida jurídica a través del mandato.

c) La figura del autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, tiene lugar cuando la parte interesada (por sí, o por conducto de su representante legal o apoderado), en su primer escrito o en alguno posterior, designa a un abogado no sólo para oír notificaciones, sino para que actúe en su nombre, acuda a las audiencias, presente todos aquellos escritos y participe en todas las diligencias y actos judiciales que puedan estimarse necesarios para la defensa de sus derechos; por lo que a la muerte de la parte quejosa, el señalamiento de autorizados se extingue.

14. De la ejecutoria resuelta por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, derivó la tesis aislada de rubro y texto siguientes:

¹³ Sentencia de treinta de enero de dos mil dieciocho, resuelta por unanimidad de votos, lo resolvió el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, integrado por los Magistrados Arturo Castañeda Bonfil, David Solís Pérez y Manuel Juárez Molina, siendo ponente el segundo de los nombrados.



"AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO. CARECE DE FACULTADES PARA CONTINUAR EL JUICIO AL FALLECIMIENTO DEL QUEJOSO QUE LO DESIGNÓ, PUES ESTA ENCOMIENDA RECAE EN EL REPRESENTANTE LEGAL HASTA EN TANTO INTERVIENE LA SUCESIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 16 DE LA PROPIA LEY. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 105/2015 (10a.), de título y subtítulo: 'AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO. EL APODERADO CON LIMITACIÓN PARA DELEGAR PODERES GENERALES O ESPECIALES ESTÁ FACULTADO PARA DESIGNAR AUTORIZADOS PARA ACTUAR EN EL JUICIO DE AMPARO.', determinó que el apoderado en los términos indicados está facultado para accionar el juicio de amparo y designar autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo; además, distinguió entre ambas figuras, y estableció que el primero es un mandatario o representante legal que interviene mediante un poder general para pleitos y cobranzas que le permite actuar en nombre y representación del poderdante, mientras que el autorizado es sólo un representante procesal encargado de llevar a cabo todos los actos de esa naturaleza que correspondan a la parte que lo designó dentro del juicio, mas no aquellos que impliquen disposición del derecho en litigio y los reservados a la persona del interesado. Por otra parte, la Primera Sala del propio Tribunal, en la diversa jurisprudencia 1a./J. 50/2014 (10a.), cuyos título y subtítulo son: 'AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO. NO ESTÁ FACULTADO PARA DESAHOGAR PREVENCIÓNES EN LAS CUALES DEBAN MANIFESTARSE, 'BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD', ANTECEDENTES DEL ACTO RECLAMADO QUE SE OMITIERON AL PRESENTARSE LA DEMANDA RELATIVA.', estableció, entre otras cuestiones, que los derechos y obligaciones del autorizado no pueden equipararse a un mandato judicial. En este sentido, si el artículo 16 de la propia ley dispone expresamente que en caso de fallecimiento del quejoso o del tercero interesado (siempre que lo planteado en el juicio de amparo no afecte derechos estrictamente personales), es el 'representante legal' del fallecido el que continuará la sustanciación hasta en tanto interviene la sucesión; entonces, cuando no exista esa designación, el autorizado en términos amplios del artículo 12 referido, carece de facultades para intervenir en el juicio. Esta conclusión se corrobora en tanto el artículo citado únicamente hace referencia a que tal encomienda corresponde al representante legal y, en ese sentido, el Máximo Tribunal del País ha determinado que ambas figuras son de naturaleza diversa porque,



precisamente, de acuerdo con esa distinción, debe concluirse que el ejercicio de la acción constitucional y, por ende, su prosecución, es un derecho que corresponde únicamente al interesado o a sus representantes legales, no así al autorizado designado por uno u otros, por lo que es dable afirmar que a la muerte del quejoso, se extingue dicha designación."¹⁴

15. De lo anterior, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte concluye que el primero de los requisitos se encuentra cumplido, ya que los Tribunales Colegiados contendientes, a fin de resolver si un juicio de amparo debía continuar o suspenderse por el fallecimiento de la parte quejosa, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial para determinar el contenido y alcance del artículo 16, en relación con el artículo 12, ambos de la Ley de Amparo.

IV.2. Segundo requisito: Punto de toque y diferendo en los criterios interpretativos.

16. Este Tribunal Pleno considera que el segundo requisito también se cumple en el presente caso, pues ambos Tribunales Colegiados en sus respectivos ejercicios interpretativos analizaron un mismo problema jurídico, esto es, si el autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, puede ser considerado como *representante legal* para efectos del artículo 16 de la propia ley, esto es, para determinar si el autorizado en los términos mencionados puede continuar con el juicio de amparo en tanto interviene el representante de la sucesión en caso de fallecimiento del quejoso o tercero interesado.

17. En ese sentido, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región sostuvo que, por representante legal debe entenderse que "*se trata del representante procesal*" a que alude el artículo 12 de la Ley de Amparo. Además, sostuvo que la intención del legislador es que no se deje inaudita a quien en su caso afrontará los resultados del juicio, lo que evidentemente no sucede "*si el juicio de amparo continúa hasta su resolución con la representación del autorizado*".

¹⁴ Citada al inicio de la presente sentencia.



18. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito consideró que, dado que el artículo 16 de la Ley de Amparo expresamente dispone que cuando fallezca el quejoso sólo el representante legal (entendido también como el mandatario o apoderado), es la persona legitimada para continuar con el juicio de amparo en que se ventilen derechos que no son estrictamente personales, ello implica que *"cuando no exista tal designación, el autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, al ser un representante procesal, no cuenta con atribuciones para continuar con la sustanciación del juicio"*.

19. Luego, como los Tribunales Colegiados contendientes no sólo analizaron las mismas cuestiones o problemas jurídicos, sino que **sus ejercicios interpretativos y conclusiones resultaron opuestos**, el Pleno de este Alto Tribunal sostiene que se acredita el segundo requisito para la existencia de la contradicción de tesis y, por ende, es necesario que este Tribunal Pleno defina la cuestión en aras de garantizar la seguridad jurídica.

IV.3. Tercer requisito: Elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.

20. Los criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados contendientes reflejan una discrepancia relacionada con la interpretación del artículo 16, en relación con el 12 de la Ley de Amparo, específicamente respecto de la porción normativa que señala que *"el representante legal del fallecido continuará el juicio en tanto interviene el representante de la sucesión"*.

21. En ese sentido, la pregunta a responder para solucionar la presente contradicción es: **¿El autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, puede considerarse como "representante legal" para efectos del artículo 16 de la legislación en cita?**

22. Previo a la fijación del criterio que debe prevalecer, es necesario aclarar que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte no emitirá ningún pronunciamiento respecto de la porción normativa del artículo 16 de la Ley de Amparo, que refiere a la afectación de derechos estrictamente personales del quejoso o el tercero interesado, en virtud de que los Tribunales Colegiados contendientes no se vieron



en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial para resolver alguna cuestión planteada a través de algún ejercicio interpretativo. De modo que no existe desacuerdo interpretativo que pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina respecto de dicho tema.

V. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

23. Una vez descritos los criterios en contradicción y sentada la existencia de la misma, se procede a resolver la presente contradicción de tesis, siendo que para dicho propósito será necesario: **(1)** tener presente el texto de las disposiciones legales que serán objeto de interpretación y **(2)** determinar si el autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, puede considerarse como *representante legal* para efectos del artículo 16 de la legislación en cita.

1. Contenido de los artículos 12 y 16 de la Ley de Amparo, que serán objeto de interpretación.

"Artículo 12. El quejoso y el tercero interesado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal, quien quedará facultada para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá sustituir o delegar dichas facultades en un tercero.

"En las materias civil, mercantil, laboral, tratándose del patrón, administrativa y penal, la persona autorizada, deberá acreditar encontrarse legalmente autorizada para ejercer la profesión de licenciado en derecho o abogado, y deberán proporcionarse los datos correspondientes en el escrito en que se otorgue dicha autorización. Sin embargo, las partes podrán designar personas solamente para oír notificaciones e imponerse de los autos, a cualquier persona con capacidad legal, quien no gozará de las demás facultades a que se refiere el párrafo anterior."

"Artículo 16. En caso de fallecimiento del quejoso o del tercero interesado, siempre que lo planteado en el juicio de amparo no afecte sus derechos estrictamente personales, el **representante legal** del fallecido continuará el juicio en tanto interviene el representante de la sucesión.



"Si el fallecido no tiene **representación legal en el juicio**, éste se suspenderá inmediatamente que se tenga conocimiento de la defunción. Si la sucesión no interviene dentro del plazo de sesenta días siguientes al en que se decrete la suspensión, el Juez ordenará lo conducente según el caso de que se trate.

"Cualquiera de las partes que tenga noticia del fallecimiento del quejoso o del tercero interesado deberá hacerlo del conocimiento del órgano jurisdiccional de amparo, acreditando tal circunstancia, o proporcionando los datos necesarios para ese efecto."

24. De la transcripción se advierte que el artículo 16 de la Ley de Amparo contempla que en caso de fallecimiento del quejoso o del tercero interesado, siempre que lo planteado en el juicio de amparo no afecte sus derechos estrictamente personales, el *representante legal* del fallecido continuará el juicio en tanto interviene el representante de la sucesión. Asimismo, el segundo párrafo prevé el caso de que si el fallecido no tiene **representación legal en el juicio**, éste se suspenderá inmediatamente una vez que se tenga conocimiento de la defunción.

25. Ahora bien, este Tribunal Pleno considera que la porción normativa que refiere al "*representante legal*" del artículo 16 de la Ley de Amparo, debe entenderse en el mismo sentido que la representación en términos generales, es decir, como lo definió la Segunda Sala de la Suprema Corte en la **contradicción de tesis 78/2006-SS**,¹⁵ esto es, como una facultad "*en virtud de la cual una persona llamada representante realiza actos jurídicos en nombre de otra llamada representado*", en forma tal que "*el acto surte efectos en forma directa en la esfera jurídica de este último, como si hubiera sido realizado por él*", por lo que los derechos y obligaciones emanados del acto jurídico de que se trate se imputan directamente al representado.

26. Dicho en otras palabras, por *representante legal* a que se refiere el artículo 16 de la Ley de Amparo, debe entenderse como quien tiene facultad para actuar, obligar y decidir en nombre del representado.

¹⁵ Sentencia de dieciséis de junio de dos mil seis, resuelta por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Ministra presidenta Margarita Beatriz Luna Ramos. Fue ponente el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel.



27. Luego de que el Pleno de esta Suprema Corte haya clarificado cómo es que debe interpretarse el término "*representante legal*" contenido en el artículo 16 de la Ley de Amparo, es necesario determinar si el autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, puede considerarse como un verdadero representante legal para efectos del artículo 16 de la legislación en cita.

3. (sic) Interpretación de la figura del autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, a efecto de determinar si puede considerarse como un representante legal para efectos del artículo 16 de la misma legislación.

28. Para dar respuesta a esta cuestión, es necesario dar cuenta de los criterios sostenidos por ambas Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Primera Sala, al resolver la **contradicción de tesis 61/2014**,¹⁶ se ocupó de resolver si el autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo vigente se encuentra facultado para desahogar prevenciones en las cuales se deban manifestar antecedentes "bajo protesta de decir verdad" donde sostuvo que "**los actos directamente vinculados con la formulación de tal pretensión inicial, o sea, la formulación de la demanda, son exigibles al quejoso como titular del derecho de acción o a su representante legal, pues lo que se define mediante tales actos es la debida formulación de lo solicitado.**" (énfasis añadido)

29. Asimismo, la Primera Sala afirmó que aun cuando el representante legal tenga las facultades y obligaciones para instaurar el procedimiento, dicha figura **no puede equipararse al autorizado** en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, en virtud de que "*el mandato judicial ... requiere de la satisfacción de requisitos especiales, como lo es la escritura pública o la presentación de un escrito*

¹⁶ Sentencia de veintiocho de mayo de dos mil catorce, resuelta por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y presidente y ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo en contra del emitido por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que se refiere a la competencia y por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente y ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, en cuanto al fondo del presente asunto.



ratificado por el otorgante ante el Juez de los autos". Requisitos que "no se podrían tener por colmados con la sola presentación de la promoción de autorización en los términos amplios que prevé el artículo 12 de la Ley de Amparo".

30. En ese orden, la Sala en mención destacó que en el caso de la autorización procesal prevista por el legislador en amparo "lejos de conferirse al autorizado una representación, **únicamente se le confiere el carácter de persona autorizada**, pues aun cuando tal autorización pueda acompañarse de 'facultades amplias' para intervenir en el juicio en el que se le autoriza, es relevante que el destinatario de las mismas sólo cuenta con una autorización en la que el legislador **no previó que sea un representante legal**" (énfasis añadido). Por lo que el alcance de las facultades procesales respectivas necesariamente se circunscriben "al trámite y resolución del proceso en el que se autoriza, **sin que el autorizado cuente con representación de los intereses del autorizante.**" (énfasis añadido)

31. El criterio anterior se encuentra recogido en la jurisprudencia 1a./J. 50/2014 (10a.), de rubro (sic): "AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO. NO ESTÁ FACULTADO PARA DESAHOGAR PREVENCIÓNES EN LAS CUALES DEBAN MANIFESTARSE, 'BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD', ANTECEDENTES DEL ACTO RECLAMADO QUE SE OMITIERON AL PRESENTARSE LA DEMANDA RELATIVA."¹⁷

32. Similares consideraciones fueron sostenidas por la Primera Sala, al resolver la **solicitud de modificación de jurisprudencia 33/2010**,¹⁸ la cual culminó en la aprobación de la jurisprudencia 1a./J. 37/2011, de rubro: "AUTORIZADO PARA OÍR Y RECIBIR NOTIFICACIONES EN LOS TÉRMINOS AMPLIOS DEL

¹⁷ Décima Época. Registro: 2007285. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, Tomo I, agosto de 2014, materia común, tesis 1a./J. 50/2014 (10a.), página 210 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de agosto de 2014 a las 8:13 horas».

¹⁸ Sentencia de nueve de marzo de dos mil once, resuelta por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), en contra del voto del señor Ministro José Ramón Cossío Díaz.



ARTÍCULO 27, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. CARECE DE ATRIBUCIONES PARA AMPLIAR LA DEMANDA.¹⁹

33. Por su parte, en la misma línea jurisprudencial la Segunda Sala, al resolver la **contradicción de tesis 103/2015**,²⁰ sostuvo que *"el representante tiene originariamente las facultades y obligaciones para instaurar el procedimiento, y esa figura no es equiparable al autorizado, en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo"* (énfasis añadido) pues, entre otras razones, los requisitos previstos para el otorgamiento del mandato *"no pueden tenerse por satisfechos con la sola presentación de una promoción, como en el caso de las autorizaciones que se otorgan en términos amplios de conformidad con el artículo 12 de la Ley de Amparo"*. Además, la autorización procesal prevista en el precepto legal aludido **"no constituye una representación, sino una autorización, la cual puede**

¹⁹ Texto: "Conforme a ese precepto legal, el agraviado o el tercero perjudicado pueden autorizar a cualquier persona con capacidad legal para oír notificaciones en su nombre, quien podrá interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar la suspensión o su diferimiento, pedir la emisión de sentencia para evitar la caducidad o sobreseimiento por inactividad procesal y realizar los actos necesarios para defender los derechos del autorizante. En las materias civil, mercantil o administrativa, la persona autorizada conforme a la primera parte de ese párrafo, deberá acreditar encontrarse legalmente autorizada para ejercer la profesión de abogado. Sin embargo, la disposición no faculta al autorizado a realizar cualquier acto en nombre del quejoso o de su representante, ya que su actuación depende de las reglas regulatorias del juicio de garantías, como lo es el principio de instancia de parte agraviada, previsto en los artículos 107 de la Constitución Federal y 4o. de la Ley de Amparo. En esas condiciones, si el ejercicio de la acción de amparo exige que la demanda sea suscrita por quien alega sufrir un agravio personal y directo, esto es, por el titular de la acción, excepción hecha de los supuestos normativos establecidos en los artículos 6o., 15, 17 y 123, fracción II, de la Ley de Amparo; se pone en evidencia que su ampliación también debe contar con la firma autógrafa del quejoso, o en su caso, de su representante legal y no puede ser sustituida por aquellos autorizados para atender procesalmente el juicio de garantías, por tener facultades únicamente para realizar actos posteriores a la promoción del juicio de garantías o de su ampliación, ajenas a cuestiones que deban provenir directamente de la voluntad del interesado e influyen en la configuración de la litis constitucional, como el señalamiento de nuevas autoridades responsables y actos reclamados, así como la formulación de conceptos de violación. Lo anterior se justifica además, en que la ampliación de demanda constituye el ejercicio de una acción nueva, la cual origina la rendición de informes justificados o previos, y que se integra a la controversia sometida a consideración del órgano jurisdiccional.". (Época: Novena Época. Registro: 161909. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, junio de 2011, materia común, tesis 1a./J. 37/2011, página 68)

²⁰ Sentencia de diecisiete de junio de dos mil quince, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y presidente Alberto Pérez Dayán. Ausente la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.



acompañarse de facultades amplias para intervenir en el juicio en el que se le autoriza". (énfasis añadido)

34. Asimismo, la Segunda Sala afirmó que: "*las facultades procesales que tiene el autorizado en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, se circunscriben al trámite y resolución del proceso en que se le autoriza, sin que éste cuente con la **representación de los intereses del autorizante**, pues únicamente se le confieren las facultades para la realización de actos procesales tendientes a lograr una adecuada defensa de los intereses del autorizante en el proceso judicial.*" (énfasis añadido)

35. De lo anterior, la Sala en mención concluyó que la autorización conferida en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, "*no puede equipararse a una delegación de facultades en sentido amplio, como si se tratara de un nuevo poder general para pleitos y cobranzas, puesto que con la autorización no se otorga la capacidad de accionar ante cualquier autoridad.*"

36. Del criterio anterior derivó la jurisprudencia 2a./J. 105/2015 (10a.), de rubro (sic): "AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO. EL APODERADO CON LIMITACIÓN PARA DELEGAR PODERES GENERALES O ESPECIALES ESTÁ FACULTADO PARA DESIGNAR AUTORIZADOS PARA ACTUAR EN EL JUICIO DE AMPARO."²¹

37. De los criterios previamente reseñados se advierte que las Salas de la Suprema Corte lejos de conferirle al autorizado una facultad de representación, únicamente le confirieron el carácter de persona autorizada, pues aun cuando tal autorización pueda acompañarse de facultades amplias para intervenir en el juicio en el que se le autoriza, es relevante señalar que el legislador no previó dicha autorización con la intención de que el adquirente constituyera un verdadero **representante legal**, pues el alcance de las facultades procesales únicamente se circunscriben al trámite y resolución del proceso en el que se autoriza, sin que el autorizado cuente con **representación de los intereses del autorizante**.

²¹ Décima Época. Registro: 2009933. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, materia común, tesis 2a./J. 105/2015 (10a.), página 372 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas».



38. A mayor abundamiento, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte estima que el legislador, al redactar el artículo 16 de la Ley de Amparo, decidió que si el quejoso o el tercero interesado fallecido actuaban a través de un representante legal con facultades de representación jurídica de sus derechos sustanciales por virtud de un acto volitivo o por disposición legal, pese a la extinción de la personalidad jurídica del mandante era necesario prorrogar la función representativa para que el representante legal y no el autorizado, en términos amplios del artículo 12 de la legislación en cita, siguiera actuando en el juicio de amparo en defensa de los derechos materia de la litis, en tanto se apersonaba el representante de la sucesión.

39. En ese sentido, entender que el legislador se refirió a una representación legal en sentido amplio, comprendiendo al representante legal y al mandatario y no a una simple representación procesal que puede ser ejercida por el autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, es a juicio de este Tribunal Pleno compatible con el derecho a la seguridad jurídica de los herederos y/o legatarios como nuevos titulares de los derechos materia del juicio, pues las figuras del representante legal y mandatario judicial están constreñidas a un cúmulo de consecuencias jurídicas para responder de su encargo y, en su caso, resarcir daños y perjuicios. Aspectos que no se encuentran regulados, o por lo menos no con la misma certeza, respecto de los autorizados en los términos aludidos.

40. Dicho criterio resulta compatible e incluso complementa lo sostenido por este Tribunal Pleno en la **contradicción de tesis 13/2007-PL**,²² en donde se afirmó que si bien el autorizado en términos amplios está facultado para "*realizar cualquier acto que resulte necesario para la defensa de los derechos del autorizante*", lo cierto es que dentro de la diversidad de facultades otorgadas no puede considerarse inmersa aquella que permita al autorizado desistirse del recurso de revisión en el juicio de amparo. Dicho criterio se encuentra recogido en la jurisprudencia de rubro: "AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27 DE LA LEY DE AMPARO. NO ESTÁ FACULTADO PARA DESISTIR DEL RECURSO DE REVISIÓN."²³

²² Sentencia de veintiuno de octubre de dos mil ocho.

²³ Novena Época. Registro: 168202. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, enero de 2009, materia común, tesis P./J. 195/2008, página 5.



41. Por todo lo anterior, el Pleno de esta Suprema Corte resuelve que el autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, no puede considerarse como *representante legal* para efectos del artículo 16 de la propia ley, ya que por *representante legal* debe entenderse quien tiene facultades para actuar, obligar y decidir en nombre de otro y de acuerdo con la interpretación de este Tribunal Pleno la autorización procesal prevista en el primero de los preceptos legales citados no constituye una representación, sino únicamente una autorización, la cual puede acompañarse de facultades amplias para intervenir en el juicio en el que se le autoriza. En ese sentido, el *representante legal* del fallecido es el único que puede continuar con el juicio en tanto interviene el representante de la sucesión de acuerdo con el artículo 16 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución, no así el autorizado en términos amplios del artículo 12 de la propia legislación.

42. En atención a las relatadas consideraciones, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

REPRESENTACIÓN EN CASO DE FALLECIMIENTO DE LA PARTE QUEJOSA. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO NO PUEDE SER EQUIPARADO AL REPRESENTANTE LEGAL DEL FALLECIDO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes al analizar si el autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo puede considerarse como "representante legal" para los efectos del artículo 16 de la propia legislación, llegaron a soluciones contrarias.

Criterio jurídico: El autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo no puede equipararse al representante legal a que hace referencia el artículo 16 de la propia legislación, para efectos de la representación del quejoso que fallece.

Justificación: El representante legal tiene originariamente las facultades y obligaciones para instaurar el procedimiento, por lo que esa figura no es equiparable a la del autorizado en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, entre otras razones, porque los requisitos previstos para la representación legal



o el otorgamiento del mandato no pueden tenerse por satisfechos con la sola presentación de una promoción como en el caso de las autorizaciones que se otorgan en términos amplios, aun cuando puedan acompañarse de facultades para intervenir en el juicio en el que se le autoriza. Por tanto, el representante legal del fallecido es el único que puede continuar con el juicio en tanto interviene el representante de la sucesión de acuerdo con el artículo 16 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución, no así el autorizado en términos amplios del artículo 12 de la propia legislación.

43. Por lo expuesto y fundado:

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en esta resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

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 las señoras y señores 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 y IV relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite, a la competencia y legitimación y a la existencia de la contradicción.



En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras y señores 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 al criterio que debe prevalecer. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras y señores 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.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras y señores 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 no interrumpir la tesis jurisprudencial P./J. 195/2008.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 15/2020 (10a.) publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 80, Tomo I, noviembre de 2020, página 14, con número de registro digital: 2022486.

La tesis aislada 2a. LXIV/98, citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, mayo de 1998, página 584, con número de registro digital: 196387.



SECRETARIO DE JUZGADO EN FUNCIONES DE JUEZ DE DISTRITO. PARA JUSTIFICAR ESA CALIDAD EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA, BASTA CON QUE MENCIONE EN LA ANTEFIRMA DE LA RESOLUCIÓN QUE SE ENCUENTRA AUTORIZADO POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PARA ACTUAR CON TAL CARÁCTER.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 371/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LA PRIMERA Y LA SEGUNDA SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 4 DE MAYO DE 2020. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de cuatro de mayo de dos mil veinte, emite la siguiente.

SENTENCIA

En la que se resuelve la denuncia de contradicción de tesis identificada al rubro.

I. ANTECEDENTES

1. Denuncia. El Magistrado del Tribunal Unitario del Décimo Cuarto Circuito denunció la posible contradicción de tesis entre criterios sustentados por la Primera y Segunda Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2. Los criterios que denunció como contendientes son, para la Primera, el amparo en revisión 615/1996, que originó la tesis aislada 1a. II/97, de rubro: "SENTENCIAS PRONUNCIADAS POR EL SECRETARIO DEL JUZGADO DE DISTRITO AUTORIZADO POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. LA SOLA MENCIÓN DE ESTA CIRCUNSTANCIA EN LA ANTEFIRMA GOZA DE LA PRESUNCIÓN DE CERTEZA."¹ y para la Segunda, la contradicción de tesis 4/2011, que

¹ Emitida en la Novena Época, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, enero de 1997, página 189, «con número de registro digital: 199517».



dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 67/2011, de rubro: "SECRETARIO AUTORIZADO POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PARA SUPLIR AL JUEZ DE DISTRITO. CASOS EN QUE TIENE FACULTADES PARA DICTAR SENTENCIA A FIN DE PRESERVAR LA ACTIVIDAD NORMAL DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL."²

II. TRÁMITE

3. El Ministro presidente admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis y la registró con el número 371/2019; consideró que se surtía la competencia del Tribunal Pleno porque versa sobre criterios contradictorios sustentados por las Salas de este Alto Tribunal, turnó el asunto al Ministro Javier Laynez Pottisek para su estudio y, una vez que el expediente fue debidamente integrado, envió los autos al ponente.

III. COMPETENCIA Y LEGITIMACIÓN

4. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 226, fracción I, de la Ley de Amparo y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario 5/2013, toda vez que los criterios contendientes han sido sustentados por la Primera y Segunda Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

5. Por otro lado, la denuncia proviene de parte legitimada, según los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción I, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por el Magistrado de un Tribunal Unitario de Circuito.

² Expedida en la Novena Época, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 853, «con número de registro digital: 161460».



IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

6. La mecánica para analizar la existencia de una contradicción de tesis tiene que abordarse desde la necesidad de unificar criterios jurídicos en el país, pues su objetivo es otorgar seguridad jurídica a los justiciables.

7. Al respecto, este Tribunal Pleno ha reconocido que para que exista una contradicción de tesis basta con que dos o más órganos jurisdiccionales terminales adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron.

8. En atención a lo anterior, a continuación, se procederá a analizar si es existente la contradicción de tesis que nos ocupa, para lo que será necesario atender a las posturas de las Salas contendientes.

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (amparo en revisión 615/1996)	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (contradicción de tesis 4/2011)
Antecedentes	
<p>El caso se originó con el dictado de una sentencia de amparo indirecto en la que un secretario en funciones de Juez de Distrito sólo invocó el artículo 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para acreditar su carácter.</p> <p>Inconforme, la quejosa interpuso recurso de revisión. Alegó que el secretario debió señalar el documento en el que el Consejo de la Judicatura Federal le facultó para actuar como titular.</p>	<p>El caso se originó en una contradicción de tesis cuya <i>litis</i> estribó en verificar si un secretario en funciones de Juez de Distrito tiene permitido emitir sentencias a pesar de no haber presidido la audiencia constitucional respectiva.</p>
Criterios contendientes	
<p>La Primera Sala confirmó la sentencia. En la parte de interés, indicó:</p> <p>- Que <u>era innecesario que el secretario en funciones de Juez citara el documento por medio del cual el Consejo de la</u></p>	<p>La Segunda Sala resolvió, en la parte de interés, lo siguiente:</p> <p>- Que el numeral 43 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación prevé que si el Juez de Distrito se ausenta por más</p>



Judicatura Federal lo autorizó para actuar en esos términos, por estimar que ningún artículo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley de Amparo o del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, lo requiere así.

- Añadió que **la mención de esa autorización en la antefirma de la sentencia goza de presunción de certeza, tanto más si la sentencia fue autorizada por el secretario de Acuerdos respectivo, que goza de fe pública, en virtud de que ello permite inferir que el secretario en funciones sí tenía permitido actuar como Juez.**

- Por último, indicó que corresponde a la quejosa demostrar lo contrario.

de quince días, entonces el Consejo de la Judicatura Federal autorizará a un secretario para sustituirlo, lo que lo faculta para emitir sentencias de amparo, con independencia de que hubiere presidido o no la audiencia constitucional.

- Que para dar certidumbre de los términos de la autorización en la cual los secretarios en funciones de Juez asumen el cargo por un lapso mayor a quince días en estos casos **debe transcribirse en el fallo el contenido de dicho documento y, en su caso, recabarse por el órgano revisor antes de resolver.**

9. De la resolución de la Primera Sala de este Alto Tribunal derivó la tesis aislada 1a. II/97, con el contenido siguiente:

"SENTENCIAS PRONUNCIADAS POR EL SECRETARIO DEL JUZGADO DE DISTRITO AUTORIZADO POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. LA SOLA MENCIÓN DE ESTA CIRCUNSTANCIA EN LA ANTEFIRMA GOZA DE LA PRESUNCIÓN DE CERTEZA. Para comprobar que el secretario del Juzgado de Distrito que pronunció la sentencia en funciones de Juez autorizado por el Consejo de la Judicatura Federal, realmente fue facultado para ello, no es indispensable que éste, en cada actuación o en la sentencia que pronuncie, precise el acuerdo o el número de oficio por medio del cual el Consejo de la Judicatura Federal lo autorizó para desempeñar las funciones de Juez de Distrito, pues **la sola mención de esa autorización en la antefirma del acuerdo o de la sentencia, goza de la presunción de certeza, tanto más si ésta fue autorizada por otro secretario de Acuerdos del mismo juzgado, el cual goza de fe pública; en todo caso corresponde al quejoso demostrar lo contrario, pues esta Sala, no puede con su sola afirmación seguir un procedimiento inquisitorio para allegar pruebas en uno u otro sentido**, tomando en consideración que conforme al artículo 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal está facultado para conceder tales autorizaciones a los secretarios de los Juzgados de Distrito, y confor-



me a los artículos 13 y 19 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, sus actuaciones deben ser autorizadas por el secretario, lo que corrobora las facultades con que cuenta el funcionario que dicta la sentencia; además de que ningún precepto legal establece que en cada actuación deba hacerse mención al acuerdo u oficio con que fue facultado para tal efecto."

10. Por su parte, de la resolución de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación derivó la jurisprudencia 2a./J. 67/2011, del contenido siguiente:

"SECRETARIO AUTORIZADO POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PARA SUPLIR AL JUEZ DE DISTRITO. CASOS EN QUE TIENE FACULTADES PARA DICTAR SENTENCIA A FIN DE PRESERVAR LA ACTIVIDAD NORMAL DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL. El párrafo segundo del artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que en las ausencias del Juez de Distrito superiores a 15 días, el Consejo de la Judicatura Federal autorizará al correspondiente secretario o designará a quien deba sustituirlo durante su ausencia, sin establecer restricción alguna en relación con las facultades que se confieren al secretario designado en tales términos, lo cual encuentra explicación lógica en que las faltas temporales de los titulares de los juzgados que excedan dicho lapso, no deben propiciar que el trámite de los asuntos y el dictado de las sentencias quede paralizado indefinidamente. Consecuentemente, dada la amplitud de las atribuciones que la norma confiere al secretario en funciones de Juez de Distrito y, sobre todo, en observancia de la garantía a la tutela jurisdiccional efectiva prevista en el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto establece que los tribunales estarán expeditos para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, el secretario autorizado conforme a la disposición citada está facultado para dictar sentencia aun en los juicios de amparo cuya audiencia no hubiese presidido, a fin de preservar la actividad normal del órgano jurisdiccional al cual se encuentre adscrito. En cambio, en los casos en que el secretario queda encargado del despacho durante el periodo vacacional del Juez de Distrito, no es aplicable el mencionado artículo 43, en virtud de que la actuación del secretario que lo supla la regula el párrafo segundo del artículo 161 de la propia Ley Orgánica, que le faculta para resolver única y exclusivamente los juicios de amparo cuyas audiencias constitucionales se hubiesen celebrado en dicho pe-



riodo. Conviene hacer dos precisiones más: 1) Sea que se trate de una sustitución con motivo de vacaciones o de una ausencia mayor a 15 días del titular por cualquiera otra razón, el secretario que haga las funciones de Juez de Distrito solamente está facultado para dictar resolución durante el periodo en el que rija la autorización respectiva, de modo que si presidió alguna audiencia y no tuvo oportunidad de dictar sentencia cuando estaba autorizado para ello, ya no podrá hacerlo con posterioridad, ya que sólo corresponderá al titular resolver esos asuntos aunque no hubiera presidido las audiencias respectivas; y 2) Cuando en el Juzgado de Distrito se presente un cambio de titular, basta que en los autos del juicio de amparo obre constancia del aviso de dicha sustitución y que se haga del conocimiento a las partes esa circunstancia, para que el nuevo titular pueda pronunciar las sentencias en los juicios cuyas audiencias se hubieran celebrado con anterioridad al día en que asumió el cargo, para no interrumpir el funcionamiento normal de ese órgano jurisdiccional. Por último, **a fin de que exista certidumbre de los términos de la autorización en los cuales los secretarios en funciones de Juez de Distrito asumen el cargo por un lapso superior a 15 días, debe transcribirse en la propia sentencia el contenido de dicho documento y, en su caso, recabarse la copia certificada por el órgano revisor antes de emitir la resolución correspondiente.**"

11. De lo antes expuesto, este Tribunal Pleno desprende que las Salas contendientes abordaron un **mismo punto de derecho** consistente en **esclarecer cómo es que el secretario en funciones de Juez de Distrito debe justificar tal carácter al dictar una sentencia.**

12. Además, se obtiene que cada órgano contendiente llegó a una **solución diferente**, pues para la Primera Sala, la mención de la autorización del secretario en funciones de Juez de Distrito en la antefirma de la sentencia goza de presunción de certeza, tanto más si el fallo fue autorizado por el secretario de Acuerdos respectivo, que goza de fe pública; mientras que para la Segunda Sala es necesario que el secretario en funciones de titular transcriba el documento por medio del cual se le autorizó para actuar en esos términos o, en su caso, se recabe por el órgano revisor antes de resolver.

13. Así, toda vez que las Salas abordaron una misma disputa jurídica que resolvieron de manera diversa, se **estima existente** la contradicción de tesis.

14. No se opone el que la Segunda Sala se ocupó de la *litis* que nos atañe a manera de razonamiento secundario, ya que el asunto materia de su análisis



tenía como intención verificar si un secretario en funciones de Juez de Distrito está facultado para dictar una sentencia a pesar de no haber presidido la audiencia constitucional; pues lo que es de relevancia es que como parte de su arbitrio judicial, entró y abordó el mismo tema que nos ocupa, al señalar que cuando el secretario en comento dicte un fallo de amparo debe transcribir el documento que lo avala o en su caso debe recabarse por el órgano revisor, lo que es suficiente para tener por existente la presente contradicción de tesis, ya que, se insiste, para ello sólo se precisa que los órganos contendientes otorguen soluciones discrepantes a un mismo punto jurídico, lo cual ocurre en el caso.³

Tampoco es obstáculo a la conclusión anterior, el que la ejecutoria de la Primera Sala no haya integrado jurisprudencia, ni que los criterios contendientes deriven de distintas vías (*amparo en revisión y contradicción de tesis*), pues la Constitución Federal y la Ley de Amparo no prevén que las resoluciones contendientes deben constituir criterios obligatorios ni provenir de la misma vía para que se estime existente la contradicción de tesis.⁴

V. ESTUDIO

16. Para resolver la presente contradicción de tesis es preciso atender la interrogante siguiente: ¿Cómo es que un secretario en funciones de Juez de Distrito debe justificar esa calidad al emitir una sentencia?

³ Apoya lo anterior, la jurisprudencia P./J. 72/2010, emitida en la Novena Época por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, «con número de registro digital: 164120», de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."

⁴ Apoya lo anterior, la jurisprudencia P./J. 27/2001, emitida en la Novena Época por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, del tenor siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES."

También sirve de sustento, de manera analógica, la tesis aislada P. XXIII/91, sustentada por el Pleno de esta Suprema Corte en la Octava Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo VII, mayo de 1991, página 10, «con número de registro digital: 205802», del contenido que ahora se inserta: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS CONTRADICTORIOS PUEDEN PROVENIR DE JUICIOS DE DIFERENTE NATURALEZA."



17. Para dar respuesta, es preciso, primeramente, atender la pregunta siguiente: ¿Quiénes regularmente intervienen en el dictado de sentencias de amparo indirecto?

18. La interrogante se atiende en el sentido de que en las sentencias de amparo indirecto regularmente intervienen un **Juez de Distrito** y un **secretario**.

19. Esto se debe a que las Leyes de Amparo abrogada y vigente (*se aclara que se alude a ambas leyes, porque uno de los criterios contendientes se dictó cuando operaba la Ley de Amparo abrogada; mientras que el otro, con la actualmente vigente*) no contemplan expresamente quiénes deben intervenir en la emisión de sentencias de amparo indirecto.

20. Por tanto, al respecto es factible acudir al Código Federal de Procedimientos Civiles por ser de aplicación supletoria⁵ a ambas Leyes de Amparo.

21. Ahora, el Código Federal de Procedimientos Civiles, desde mil novecientos noventa y seis (*que es la temporalidad a la que pertenece el primero de los criterios contendientes*) hasta la fecha, prevé lo siguiente:

"Artículo 60. Todo tribunal actuará con secretario o testigos de asistencia."

"Artículo 61. En todo acto de que deba dejarse constancia en autos, interviendrá el secretario, y lo autorizará con su firma; hecha excepción de los encomendados a otros funcionarios."

"Artículo 219. En los casos en que no haya prevención especial de la ley, las resoluciones judiciales sólo expresarán el tribunal que las dicte, el lugar, la fecha y sus fundamentos legales, con la mayor brevedad, y la determinación

⁵ Por así preverlo la Ley de Amparo vigente, en su numeral 2o., párrafo segundo, de la literalidad siguiente:

"Artículo 2o. ...

"A falta de disposición expresa se aplicará en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles y, en su defecto, los principios generales del derecho."

Así como la Ley de Amparo abrogada, en su numeral 2o., segundo párrafo, del tenor que sigue:

"Artículo 2o. ...

"A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."



judicial, y se firmarán por el Juez, Magistrados o Ministros que las pronuncien, siendo autorizadas, en todo caso, por el secretario."

"Artículo 220. Las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias; decretos, si se refieren a simples determinaciones de trámite; autos cuando decidan cualquier punto dentro del negocio, y sentencias, cuando decidan el fondo del negocio."

22. De la literalidad de los preceptos transcritos, se obtiene que en todo tipo de acto del que deba dejarse constancia, interviene un secretario que lo autorizará con su firma (*salvo disposición en contrario*).

23. También se observa que en las resoluciones judiciales (*ya sean, decretos, autos o sentencias*) se expresará el tribunal que las dicte, el lugar, la fecha y sus fundamentos legales, con la mayor brevedad, y la determinación judicial, y se firmarán por el Juez, Magistrados o Ministros que las pronuncien, siendo autorizadas, en todo caso, por el secretario.

24. Derivado de que el código adjetivo es supletorio a las Leyes de Amparo mencionadas, es dable concluir que en las sentencias de amparo indirecto, deben intervenir tanto un Juez como un secretario, por así preverlo el texto legal respecto de las resoluciones judiciales en general, además de que el código también prevé que en toda actuación judicial interviene un secretario (*salvo disposición en contrario, que en el caso no la hay*).

25. Satisfecha la interrogante anterior, se formula una nueva: ¿Cuál es la función que tienen el Juez de Distrito y el secretario al emitir una sentencia?

26. Esta pregunta se atiende en el sentido de que la intervención del **titular** en el dictado de sentencias de amparo indirecto radica en que él **es quien adopta la decisión jurisdiccional**. Dicho en otras palabras, su intervención estriba en que él es quien funge como operador jurídico decisorio encargado de resolver jurídicamente la controversia ante él planteada.

27. Por otro lado, la relevancia de la intervención del **secretario** ha sido analizada por este propio Tribunal Pleno, en el sentido de que **otorga fe pública**



de que existe la resolución judicial y acredita la existencia de aquella como documento en el cual conste la emisión de la determinación jurisdiccional.⁶

28. Atendida la pregunta anterior, procede formular una nueva: ¿Qué sucede si un Juez de Distrito no acude a su encargo y, por tanto, no puede dictar sentencias?

29. Al respecto, es preciso señalar que el legislador ha previsto varios mecanismos para cuando el Juez de Distrito no acude a su encargo a efecto de no retrasar la impartición de justicia.

30. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación desde mil novecientos noventa y seis (*que, se insiste, es la temporalidad a la que pertenece uno de los criterios contendientes*) hasta la fecha, ha preservado su redacción en lo que respecta a los numerales siguientes:

"Artículo 81. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:

"...

"XXII. Autorizar a los secretarios de los tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito para desempeñar las funciones de los Magistrados y Jueces, respectivamente, en las ausencias temporales de los titulares y facultarlos para designar secretarios interinos."

"Artículo 43. Cuando un Juez de Distrito falte por un término menor a quince días al despacho del juzgado, el secretario respectivo practicará las diligencias y dictará las providencias de mero trámite y resoluciones de carácter urgente. En las ausencias del Juez de Distrito superiores a quince días, el Consejo de la Judicatura Federal autorizará al correspondiente secretario o designará a la persona que deba sustituirlo durante su ausencia. Entretanto se hace la designación o autoriza al secretario, este último se encargará del despacho del juzgado en los términos del párrafo anterior sin resolver en definitiva."

⁶ Así se obtiene del amparo directo en revisión 1004/1999.



"Artículo 160. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito disfrutarán anualmente de dos periodos vacacionales de quince días cada uno, en los periodos que fije el Consejo de la Judicatura Federal."

"Artículo 161. Durante los periodos vacacionales a que se refiere el artículo anterior, el Consejo de la Judicatura Federal nombrará a las personas que deban sustituir a los Magistrados o Jueces, y mientras esto se efectúa, o si el propio consejo no hace los nombramientos, los secretarios de los tribunales de Circuito y los de los Juzgados de Distrito, se encargarán de las oficinas respectivas en los términos que establece esta ley.

"Los secretarios encargados de los Juzgados de Distrito, conforme al párrafo anterior, fallarán los juicios de amparo cuyas audiencias se hayan señalado para los días en que los Jueces de Distrito de que dependan disfruten de vacaciones, a no ser que dichas audiencias deban diferirse o suspenderse con arreglo a la ley.

"Los actos de los secretarios encargados de los tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a este artículo, serán autorizados por otro secretario si lo hubiere, y en su defecto, por el actuario respectivo o por testigos de asistencia."

31. De los preceptos normativos antes transcritos se obtiene que cuando un Juez de Distrito no acude a su encargo, puede ser sustituido por un secretario en funciones (*o por diversa persona*).

32. También se desprende que las facultades que tiene el secretario en funciones varían dependiendo de las razones y periodo de la ausencia del titular, pues los preceptos normativos prevén las hipótesis siguientes:

a) **Falta de un Juez de Distrito por un término menor a quince días.** Al respecto, el artículo 43, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación prevé que el secretario respectivo practicará las diligencias y dictará las providencias de mero trámite y resoluciones de carácter urgente.

b) **Ausencia de Juez de Distrito por un periodo superior a quince días.** En este sentido, el artículo 43, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación prevé que el Consejo de la Judicatura Federal autori-



zará al correspondiente secretario o designará a la persona que deba sustituir al Juez durante su ausencia.

También prevé que entretanto se hace la designación o se autoriza al secretario, este último se encargará del despacho del juzgado para lo que solamente tiene permitido practicar las diligencias y dictar las providencias de mero trámite y resoluciones de carácter urgente.

c) **Ausencias por periodo vacacional.** Al efecto, el numeral 161 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación prevé una regulación específica consistente en que el Consejo de la Judicatura Federal nombrará a las personas que deban sustituir a los Jueces, y mientras esto se efectúa, o si el propio Consejo no hace los nombramientos, los secretarios de los Juzgados de Distrito se encargarán de las oficinas respectivas.

También prevé que los secretarios en funciones de Juez de Distrito podrán fallar los juicios de amparo cuyas audiencias se hayan señalado para los días en que los titulares de que dependan disfruten de vacaciones, a no ser que dichas audiencias deban diferirse o suspenderse con arreglo a la ley.

33. Con lo antes expuesto, da la respuesta a la interrogante que nos ocupa en el sentido de que:

a) Cuando un Juez de Distrito no acude a su encargo, es factible designar a un secretario en funciones que lo sustituya (*o a otras personas*).

b) La designación del secretario en funciones del Juez de Distrito puede corresponder al Consejo de la Judicatura Federal o al propio juzgador, dependiendo del caso.

c) Las funciones del secretario en funciones de Juez de Distrito también varían dependiendo del caso.

Esto se debe a que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación solamente le permite practicar diligencias y dictar providencias de mero trámite y resoluciones de carácter urgente, cuando la falta del titular es menor a quince días, o bien cuando su ausencia es superior a dicho plazo, pero el Consejo de la Judicatura Federal no ha designado a su sustituto.



Mientras que hay otros supuestos en los que sí se le permite dictar sentencias, los cuales consisten en que la ausencia del titular sea superior a quince días y que al efecto el Consejo de la Judicatura Federal ya hubiere designado a dicho secretario como su sustituto; o bien, que el juzgador esté gozando de un periodo vacacional.

34. Todo lo antes expuesto sirve de contexto para responder la pregunta que resuelve la presente contradicción. Así, este Tribunal Pleno concluye que, **para justificar la calidad de secretario en funciones de Juez de Distrito al dictar una sentencia, basta con que el secretario mencione en la antefirma de la correspondiente sentencia que se encuentra autorizado por el Consejo de la Judicatura Federal para actuar con tal carácter.** Esa aseveración goza de la presunción de certeza, máxime que la propia sentencia debe ser autorizada por el secretario de Acuerdos respectivo, quien conforme a la legislación tiene fe pública.

35. A juicio de este tribunal, las razones anteriores permiten válidamente inferir que el funcionario fue efectivamente designado por el Consejo de la Judicatura Federal para fungir con el cargo que ostenta –esto es, como secretario en funciones de Juez de Distrito– y, en todo caso, corresponde al quejoso demostrar lo contrario.

36 En efecto, tal como se precisó, dado que la legislación aplicable faculta al Consejo de la Judicatura Federal para autorizar al secretario del juzgado para desempeñar las funciones de Juez, en la ausencia del titular y que, adicionalmente, las actuaciones que aquél desempeñe necesariamente deben ser autorizadas por otro secretario del propio juzgado, se estima que la mera afirmación en la antefirma de la resolución es suficiente para presumir que el nombramiento es válido. Por tanto, no es necesario que esa habilitación para fungir como Juez deba ser mayormente demostrada en la sentencia correspondiente, ya que ni la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Amparo ni el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, exigen mayores requisitos.

VI. JURISPRUDENCIA QUE DEBE PREVALECER

37. En las relatadas consideraciones, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio siguiente:



SECRETARIO DE JUZGADO EN FUNCIONES DE JUEZ DE DISTRITO. PARA JUSTIFICAR ESA CALIDAD EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA, BASTA CON QUE MENCIONE EN LA ANTEFIRMA DE LA RESOLUCIÓN QUE SE ENCUENTRA AUTORIZADO POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PARA ACTUAR CON TAL CARÁCTER.

Hechos: La Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al analizar la forma en que un secretario en funciones de Juez de Distrito debe justificar que actúa con tal carácter al dictar sentencias, llegaron a soluciones distintas, ya que para la Primera Sala basta con que el secretario mencione que se encuentra autorizado por el Consejo de la Judicatura Federal, mientras que para la Segunda Sala es necesario que en la sentencia se transcriba el documento que autoriza al secretario para fungir como Juez de Distrito.

Criterio jurídico: La calidad de secretario en funciones de Juez de Distrito al dictar una sentencia, se justifica cuando éste menciona en la antefirma de la resolución que se encuentra autorizado por el Consejo de la Judicatura Federal para actuar con ese carácter.

Justificación: La sola manifestación de esa autorización goza de la presunción de certeza, en tanto que el Consejo de la Judicatura Federal tiene facultades para autorizar al secretario del juzgado para desempeñar las funciones de Juez de Distrito en la ausencia del titular, y dichas actuaciones deben ser autorizadas por el secretario de Acuerdos respectivo, quien tiene fe pública. Lo anterior se refuerza en virtud de que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Amparo y el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a esta última, no prevén mayores formalidades para el ejercicio de tal encomienda; esto, sin menoscabo de que el quejoso, en su caso, pueda demostrar la ilegalidad de tal actuación.

38. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno

RESUELVE

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis.



SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en la última parte del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo vigente.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a las Salas de este Alto Tribunal 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 once votos de los señores 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 y III relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite y a la competencia y legitimación.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a la existencia de la contradicción. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con el criterio de la Segunda Sala, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán con el criterio de la Segunda Sala y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de la propuesta del apartado V, relativo al fondo. Los señores Ministros Esquivel



Mossa, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra y anunciaron voto de minoría.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores 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.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 17/2020, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 80, Tomo I, noviembre de 2020, página 16, con número de registro digital: 2022487.

Voto de minoría que formulan los Ministros Javier Laynez Potisek, Norma Lucía Piña Hernández y Yasmín Esquivel Mossa en la contradicción de tesis 371/2019.

En la sesión de cuatro de mayo de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió que para justificar la calidad de secretario en funciones de Juez de Distrito al dictar una sentencia, basta con que el secretario mencione en la antefirma de la correspondiente sentencia que se encuentra autorizado por el Consejo de la Judicatura Federal para actuar con tal carácter.

La mayoría consideró que esa aseveración goza de la presunción de certeza, en tanto el Consejo de la Judicatura Federal se encuentra facultado para autorizar al secretario del juzgado para desempeñar las funciones de Juez de Distrito en la ausencia del titular, aunado a que la sentencia debe ser autorizada por el secretario de Acuerdos respectivo, quien conforme a la legislación tiene fe pública. Además, porque la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Amparo y el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, no prevén mayores formalidades para el ejercicio de tal encomienda, de manera que, en su caso, corresponde al quejoso demostrar la ilegalidad de esa actuación.

Razones del disenso

Respetuosamente no compartimos el criterio de la mayoría. Consideramos que cuando un secretario en funciones de Juez de Distrito dicta una sentencia de



amparo, debe cuando menos invocar los datos que permitan identificar el documento en el que se le haya designado para actuar como tal, como pudieran ser el número de folio y la fecha de expedición, salvo que dicha información pueda obtenerse del propio expediente.

Con esta condición se permitiría a las partes identificar el documento de designación del secretario en funciones de juzgador y, en su caso, recabarlo mediante una solicitud al propio órgano jurisdiccional o al Consejo de la Judicatura Federal. Asimismo, les permitiría analizar si el funcionario actuó conforme a derecho, como lo pudiera ser verificar si la designación se hizo por quien le correspondía (Consejo de la Judicatura Federal o el propio juzgador) y si el secretario estaba autorizado por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹ para emitir la sentencia de amparo, ya que no en todos los casos esa ley lo permite. Además, a nuestra consideración, con esta exigencia se protegen los derechos de seguridad jurídica y fundamentación y motivación reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque se da certeza a las partes sobre quién funge como operador decisorio y del documento que lo faculta para actuar así. Consideramos también que no es una carga excesiva para el órgano jurisdiccional el que al calce de la firma se cite un número y la fecha del documento.

¹ **Artículo 43.** Cuando un Juez de Distrito falte por un término menor a quince días al despacho del juzgado, el secretario respectivo practicará las diligencias y dictará las providencias de mero trámite y resoluciones de carácter urgente.

"En las ausencias del Juez de Distrito superiores a quince días, el Consejo de la Judicatura Federal autorizará al correspondiente secretario o designará a la persona que deba sustituirlo durante su ausencia. Entretanto se hace la designación o autoriza al secretario, este último se encargará del despacho del juzgado en los términos del párrafo anterior sin resolver en definitiva."

Artículo 160. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito disfrutarán anualmente de dos periodos vacacionales de quince días cada uno, en los periodos que fije el Consejo de la Judicatura Federal."

Artículo 161. Durante los periodos vacacionales a que se refiere el artículo anterior, el Consejo de la Judicatura Federal nombrará a las personas que deban sustituir a los Magistrados o Jueces, y mientras esto se efectúa, o si el propio Consejo no hace los nombramientos, los secretarios de los tribunales de Circuito y los de los Juzgados de Distrito, se encargarán de las oficinas respectivas en los términos que establece esta ley.

"Los secretarios encargados de los Juzgados de Distrito, conforme al párrafo anterior, fallarán los juicios de amparo cuyas audiencias se hayan señalado para los días en que los Jueces de Distrito de que dependen disfruten de vacaciones, a no ser que dichas audiencias deban diferirse o suspenderse con arreglo a la ley.

"Los actos de los secretarios encargados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a este artículo, serán autorizados por otro secretario si lo hubiere, y en su defecto, por el actuario respectivo o por testigos de asistencia."



Asimismo, de esta manera se tutela el artículo 17 de la Constitución Federal, puesto que al dar a las partes la información necesaria para que tengan conocimiento sobre quién dictó la sentencia de amparo y del documento por el que se designó al secretario en funciones de Juez, se permite un mejor acceso a una justicia al tener pleno conocimiento de quién funge como su operador jurídico y del documento que lo avala.

Por otro lado, a nuestro parecer, la sola manifestación en la antefirma de la sentencia consistente en que el secretario en funciones de Juez fue autorizado para actuar como tal, no goza de presunción de certeza, sino que debe justificarse cuando menos con los datos del documento en el que se realizó esa designación, y sin que ésta pueda presumirse al ser necesario algún elemento que lo acredite. Además, la intervención del secretario de Acuerdos en el dictado de la sentencia únicamente tiene el alcance de dar fe de que existe la resolución judicial como lo pudiera ser una sentencia como acto jurídico decisorio, así como tener por acreditada la existencia de aquélla como documento en el cual conste la emisión de la determinación jurisdiccional. En otras palabras, la fe pública del secretario de Acuerdos sólo conlleva que la sentencia adquiera el carácter de documento público, que hace prueba plena en cuanto a su contenido.

Por ello, la intervención de un secretario de Acuerdos en la sentencia de amparo no tiene el alcance de acreditar que el secretario en funciones de juzgador efectivamente ostenta ese cargo, puesto que esta cuestión corresponde al documento en el que se hace tal designación y al ente facultado para realizarla (que pudiera ser el Consejo de la Judicatura Federal o el propio Juez de Distrito), pero no así el secretario que autoriza el fallo.

En cuanto a que la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles no obligan a citar el documento en el que se autoriza a un secretario en funciones de Juez de Distrito a actuar con ese carácter, consideramos que ese deber deriva de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual, en su artículo 16, constrañe a las autoridades a que los actos que emitan se encuentren debidamente fundados y motivados, y en su artículo 17 tutela el derecho de acceso a la justicia que incluye el derecho de las partes a saber quién ejerce las funciones de juzgador y, en caso de haber sido sustituido, tener conocimiento cuando menos de los datos de identificación del documento en que se hizo esa designación.

Por las razones anteriores es que discrepamos del criterio sostenido por la mayoría.



SEPARACIÓN DE JUICIOS DE AMPARO INDIRECTO. EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ES COMPETENTE PARA RESOLVER ESTOS CONFLICTOS, BAJO LAS REGLAS PREVISTAS PARA LA ACUMULACIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a consideraciones diversas en cuanto a si los conflictos entre Jueces de Distrito generados por la separación de juicios en amparo indirecto deben resolverse por el Tribunal Colegiado de Circuito competente, o si son cuestiones meramente administrativas que deben ser resueltas conforme a los mecanismos establecidos por el Consejo de la Judicatura Federal.

Criterio jurídico: La separación de autos, aun cuando no se encuentra prevista expresamente en la Ley de Amparo, es procedente dada su vinculación con la figura de la acumulación, de manera que los conflictos que se susciten deben ser resueltos por el Tribunal Colegiado de Circuito competente atendiendo a las mismas reglas.

Justificación: La figura de la separación de autos no está prevista en la normativa del juicio de amparo, sin embargo, su aplicación se ha aceptado vía jurisprudencial, bajo las reglas de la figura de la acumulación. En ese sentido, cuando en una misma demanda de amparo se reclamen actos desvinculados entre sí, se podrá decretar de plano la separación de juicios, o bien, tramitar un procedimiento vía incidental, en términos de los artículos 66 y 67 de la Ley de Amparo, 34 al 39, 74 y demás conducentes del Código Federal de Procedimientos Civiles. Por ello, si llegara a existir oposición del juzgador respecto a quién se le envían los actos que se estiman desvinculados, deberá considerarse que se trata de un conflicto materia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en términos del artículo 37, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que deberá remitir los autos a su superior, comunicándolo al Juez de origen para que haga lo propio. Así, el Tribunal Colegiado de Circuito competente deberá resolver sobre la procedencia o no de la separación ordenando, si se estima procedente, devolver el conocimiento de la totalidad de los actos al Juez de origen, o, de negarse, mantener el estado de separación de los actos y regresar los autos al juzgador que se opuso a su separación.

P./J. 3/2021 (10a.)



Contradicción de tesis 68/2020. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito. 11 de marzo de 2021. Unanimidad de 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, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito, al resolver el conflicto competencial 10/2019, el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, al resolver el conflicto competencial 6/2019, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, al resolver el conflicto competencial 4/2019.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, aprobó, con el número 3/2021 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a diecisiete de mayo de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de junio de 2021 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de junio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

SEPARACIÓN DE JUICIOS DE AMPARO INDIRECTO. EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ES COMPETENTE PARA RESOLVER ESTOS CONFLICTOS, BAJO LAS REGLAS PREVISTAS PARA LA ACUMULACIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a consideraciones diversas en cuanto a si los conflictos entre Jueces de Distrito generados por la separación de juicios en amparo indirecto deben resolverse por el Tribunal Colegiado de Circuito competente, o si son cuestiones meramente administrativas que deben ser resueltas conforme a los mecanismos establecidos por el Consejo de la Judicatura Federal.



Criterio jurídico: La separación de autos, aun cuando no se encuentra prevista expresamente en la Ley de Amparo, es procedente dada su vinculación con la figura de la acumulación, de manera que los conflictos que se susciten deben ser resueltos por el Tribunal Colegiado de Circuito competente atendiendo a las mismas reglas.

Justificación: La figura de la separación de autos no está prevista en la normativa del juicio de amparo, sin embargo, su aplicación se ha aceptado vía jurisprudencial, bajo las reglas de la figura de la acumulación. En ese sentido, cuando en una misma demanda de amparo se reclamen actos desvinculados entre sí, se podrá decretar de plano la separación de juicios, o bien, tramitar un procedimiento vía incidental, en términos de los artículos 66 y 67 de la Ley de Amparo, 34 al 39, 74 y demás conducentes del Código Federal de Procedimientos Civiles. Por ello, si llegara a existir oposición del juzgador respecto a quién se le envían los actos que se estiman desvinculados, deberá considerarse que se trata de un conflicto materia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en términos del artículo 37, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que deberá remitir los autos a su superior, comunicándolo al Juez de origen para que haga lo propio. Así, seguido el procedimiento correspondiente, el Tribunal Colegiado de Circuito competente deberá resolver sobre la procedencia o no de la separación, ordenando, si se estima procedente, mantener el estado de separación de los autos y devolverlos a los juzgados competentes para su resolución, o de negarse a la separación, regresar la totalidad de los autos al juzgador que originalmente previno.

P./J. 3/2021 (10a.)

Contradicción de tesis 68/2020. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito. 11 de marzo de 2021. Unanimidad de 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, quien reservó su derecho para formular



voto concurrente, y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito, al resolver el conflicto competencial 10/2019, el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, al resolver el conflicto competencial 6/2019, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, al resolver el conflicto competencial 4/2019.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, aprobó, con el número 3/2021 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a diecisiete de mayo de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 04 de junio de 2021 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 07 de junio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Nota: Por instrucciones de la Secretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la tesis jurisprudencial P./J. 3/2021 (10a.), de título y subtítulo: "SEPARACIÓN DE JUICIOS DE AMPARO INDIRECTO. EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ES COMPETENTE PARA RESOLVER ESTOS CONFLICTOS, BAJO LAS REGLAS PREVISTAS PARA LA ACUMULACIÓN.", publicada el viernes 04 de junio de 2021 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, se publica nuevamente con el objeto de reflejar fielmente el texto aprobado, específicamente el del apartado relativo a la justificación.

Esta tesis se republicó el viernes 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE. LA ACREDITACIÓN DE DAÑOS Y/O PERJUICIOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN CON MOTIVO DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO ES UN REQUISITO PARA QUE SE OTORQUE CUANDO EL QUEJOSO ALEGA TENER INTERÉS JURÍDICO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 146/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LA PRIMERA Y LA SEGUNDA SALAS DE LA



**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 7 DE MAYO DE 2020. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SE-
CRETARIO: MELESIO RAMOS MARTÍNEZ.**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de siete de mayo de dos mil veinte.

VISTOS, los autos, para resolver la contradicción de tesis **146/2019**.

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción de tesis.** Mediante oficio número **95/2019** dirigido al presidente del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, y presentado el tres de abril de dos mil diecinueve,¹ en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, denunciaron la posible contradicción de tesis suscitada entre el criterio sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 306/2016, de la que derivó la tesis de jurisprudencia 1a./J. 72/2017 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, página 387, con número de registro digital: 2015700, de rubro: "SUSPENSIÓN DEFINITIVA. LA ACREDITACIÓN DE LOS DAÑOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN DERIVADOS DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO CONSTITUYE UN REQUISITO PARA OTORGARLA."; en contra del criterio emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 222/2015, del que resultó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 27/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 28, marzo de 2016, Tomo II, página 1194, con número de registro digital 2011289, de rubro: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE A ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO, PORQUE LOS ALCANCES QUE SE DAN A LA SUSPENSIÓN DEL ACTO

¹ Expediente de la contradicción de tesis 146/2019, fojas 2 a 7.



RECLAMADO CONFORME A LA LEY DE AMPARO, EN ESENCIA, SON IGUALES A LOS QUE SE OTORGAN CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO."

SEGUNDO.—**Trámite en este Alto Tribunal.** Por acuerdo de ocho de abril de dos mil diecinueve,² el presidente de esta Suprema Corte admitió a trámite la denuncia de que se trata y la registró con el expediente número **146/2019**; estableció que toda vez que el Pleno de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinte de febrero de dos mil doce, por unanimidad de votos determinó que respecto de denuncias de contradicción de tesis que se refieran al mismo problema jurídico que una ya integrada y turnada en definitiva a ponencia, la nueva denuncia daría lugar a la formación de un expediente diverso, el cual al estimarse relacionado con la previamente integrada se turnaría al mismo ponente de ésta, sin que ello dé lugar a la compensación; destacando así que el once de enero de dos mil dieciocho se formó y turnó en el Pleno de este Alto Tribunal bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, el expediente de la contradicción de tesis 6/2018 suscitada por las Salas de este Máximo Tribunal.

Asimismo, dado que corresponde al Pleno dilucidar las contradicciones de las Salas de este Alto Tribunal; requirió a las Secretarías de Acuerdos de la Primera y la Segunda Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación remitieran el proveído en el cual informaran si el criterio sustentado en los asuntos de sus índices, respectivamente, se encuentran vigentes; y, para el caso de haberse separado o abandonado de su criterio, señalaran las razones que sustenten las consideraciones respectivas y enviaran las versiones digitalizadas de la ejecutoria en la que sustenten el nuevo criterio, con la finalidad de estar en posibilidad de integrar debidamente el expediente; finalmente, ordenó turnar el asunto a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para la elaboración del proyecto de resolución.

TERCERO.—**Recepción de oficios.** Mediante proveído de quince de mayo de dos mil diecinueve, el presidente de este Máximo Tribunal acordó la recepción de los comunicados suscritos por los actuarios judiciales adscritos a la

² *Ibidem*, fojas 34 a 38.



Primera y la Segunda Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los cuales informaron que se encontraban vigentes los criterios sustentados en la contradicción de tesis hoy denunciada.³

En el mismo auto, el presidente de esta Suprema Corte emitió acuerdo en el que tuvo por integrada la presente contradicción de tesis, por lo que ordenó su remisión a la Ministra ponente, Norma Lucía Piña Hernández, a fin de que formulara el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción I, de la Ley de Amparo, y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis P. IV/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. EL TRIBUNAL PLENO TIENE COMPETENCIA EXCLUSIVA PARA CONOCER DE LA DENUNCIA RELATIVA Y RESOLVERLA, INCLUSO SI AQUÉLLA RESULTARA IMPROCEDENTE, INEXISTENTE O SIN MATERIA."⁴

SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, porque fue formulada por los integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimoctavo Circuito; por tanto, se actualizó el supuesto de legitimación previsto en el artículo 227, fracción I, de la Ley de Amparo.

³ *Ibidem*, foja 106.

⁴ Décima Época. Registro digital: 2002260. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 1. Materia común, tesis P.IV/2012 (10a.), página 227.



TERCERO.—**Presupuestos para determinar la existencia de la contradicción de tesis.** Para determinar si el presente asunto cumple con los presupuestos de existencia de la contradicción de tesis, debe precisarse que este Máximo Tribunal, a ese respecto, ha sostenido los siguientes requisitos y/o lineamientos:

a) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de aplicar el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Que en esos ejercicios interpretativos se encuentre algún punto de conexión, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea sobre el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; habiéndose resuelto en forma discrepante.

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

Aunado a lo anterior, es importante tomar en consideración que **no es necesario** que las cuestiones fácticas que rodean los casos de los que emanan los criterios contendientes sean exactamente iguales, ya **que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes** y pueden ser sólo adyacentes, debiéndose privilegiar en tal supuesto, **la función unificadora** de la interpretación del orden jurídico nacional.

Asimismo, para el análisis de las ejecutorias y la consecuente determinación sobre la existencia de la contradicción, no es indispensable ni exigible que los criterios sustentados por los órganos jurisdiccionales contendientes constituyan jurisprudencia debidamente integrada.

Tales directrices han sido determinadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias de rubros siguientes:



"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."⁵

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."⁶

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."⁷

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁸

CUARTO.—**Comprobación de los requisitos de existencia de la contradicción de tesis.** Para determinar si en el caso se reúnen los aludidos requisitos en el tema de contradicción denunciado, se procederá a hacer referencia a los criterios sostenidos por las Salas de este Alto Tribunal.

Primer requisito. Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Este requisito se satisface en tanto que las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las contradicciones de tesis 222/2015 (Segunda Sala) y 306/2016 (Primera Sala), se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, como se expone a continuación:

⁵ Tesis número 1a./J. 23/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, correspondiente a marzo de 2010, página 123, «registro digital: 165076» .

⁶ Tesis número 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, correspondiente a marzo de 2010, página 122, registro digital: 165077.

⁷ Tesis aislada P. L/94 de la Octava Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tomo 83, noviembre de 1994, página 35, «registro digital: 205420» .

⁸ Novena Época. Registro digital: 164120. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010; materia común; Tesis: P./J. 72/2010; página 7.



A) Criterio de la Primera Sala

En sesión de treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete, la Primera Sala resolvió la contradicción de tesis 306/2016 suscitada entre el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito al resolver las revisiones (derivadas de incidentes de suspensión) 144/2015, 276/2015 y 277/2015; el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito al resolver la contradicción de tesis 6/2015 y el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el amparo en revisión 143/2016.

Al respecto, estableció que el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito sostuvieron que, de la interpretación sistemática de los artículos 128 a 132 de la Ley de Amparo vigente, **la demostración de que existe peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso es un requisito que debe acreditarse para la procedencia de la suspensión a petición de parte.**

Por otro lado, destacó que el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostuvo que **la nueva Ley de Amparo no contempla como requisito para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado que la ejecución del acto ocasione daños de difícil reparación.**

En estos términos, concluyó que los tribunales y el Pleno antes mencionados sostuvieron criterios opuestos respecto a la misma cuestión jurídica. Por tanto, el punto a resolver se precisó así:

¿Debe considerarse como un requisito para otorgar la suspensión definitiva que la ejecución del acto reclamado genere daños de difícil reparación?

Ese problema jurídico fue resuelto en el sentido de que **la acreditación de daños de difícil reparación derivados de la ejecución del acto reclamado no constituye un requisito para que proceda la suspensión en el juicio de amparo.**

• Para arribar a tal conclusión, la Primera Sala expuso como argumentos los siguientes:



- Que el 6 de julio (sic) de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de amparo, lo que implicó, entre otros aspectos, la modificación del artículo 107, fracción X, de la Constitución; de modo que en el texto actual *se eliminó lo referente a la difícil reparación de los daños y perjuicios que ocasione el acto reclamado al quejoso y se privilegió la discrecionalidad de los Jueces.*

- La Ley de Amparo vigente, en la regulación de la suspensión, únicamente menciona la reparación de daños y perjuicios en los artículos 131 y 139; sin embargo, dijo, en ninguno de ellos se contempla como requisito para la suspensión que se ocasionen daños de difícil reparación en perjuicio del quejoso.

- Lo anterior, pues el artículo 131 de la Ley Amparo se refiere a aquellos casos en los que el quejoso "aduzca tener un interés legítimo"; sin embargo, dicho artículo no aplica en general a todos los juicios de amparo, pues en él se contiene la expresión "*Cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo*", lo cual pone en relieve que la intención del legislador no fue establecer dicha regla para todos los casos en los que se solicite la suspensión, sino sólo en aquellos en los que se afecten los derechos difusos o colectivos de los quejosos.

- Por otro lado, la Primera Sala también refirió que "*el artículo 139 se refiere a una suspensión provisional otorgada de oficio, en aquellos casos en los que el órgano jurisdiccional advierta que la ejecución inminente del acto reclamado puede ocasionar perjuicios de difícil reparación para el quejoso. Por lo tanto, no establece como requisito general de procedencia la acreditación de daños de difícil reparación.*"

Así, la referida contradicción de tesis 306/2016 resuelta por la Primera Sala dio lugar a la jurisprudencia **1a./J. 72/2017 (10a.)**, de título, subtítulo y texto siguientes:

"SUSPENSIÓN DEFINITIVA. LA ACREDITACIÓN DE LOS DAÑOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN DERIVADOS DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO CONSTITUYE UN REQUISITO PARA OTORGARLA. El artículo 124, fracción III, de la Ley de Amparo abrogada establece como requisito para decretar la suspensión del acto reclamado que los daños y perjuicios que se causen al agraviado con su ejecución sean de difícil reparación. Sin embargo, en la reforma



constitucional en materia de amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, se eliminó del artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo referente a la difícil reparación de los daños y perjuicios que ocasione el acto reclamado. Asimismo, se privilegió la discrecionalidad de los jueces y se estableció su obligación de realizar un análisis ponderado entre la no afectación del interés social, el orden público y la apariencia del buen derecho, por lo que se fortaleció el rol protector de la suspensión. Ahora bien, la Ley de Amparo vigente no contempla como requisito para conceder la suspensión que se ocasionen daños de difícil reparación; de ahí que su acreditación no constituya un requisito para que proceda esa medida en el juicio de amparo. Debe resaltarse que esta interpretación es consistente con el propósito de la reforma constitucional en materia de amparo –en cuanto a la suspensión– en el sentido de privilegiar la discrecionalidad de los jueces. En efecto, considerar como requisito la acreditación de un daño de difícil reparación para otorgar la suspensión definitiva, sería regresar al sistema de requisitos formales que fue superado con dicha reforma constitucional."

B) Criterio de la Segunda Sala

En sesión de tres de febrero de dos mil dieciséis, la Segunda Sala resolvió la contradicción de tesis **222/2015**, suscitada entre el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 150/2015, y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al fallar el amparo en revisión 374/2014.

En ese asunto se consideró que sí existía contradicción de criterios entre ambos Tribunales Colegiados y que el punto en contradicción consistía en determinar: ***si la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo impone mayores requisitos que la actual Ley de Amparo para acceder a la suspensión del acto impugnado y si los alcances que se le dan a la medida precautoria son menores que los obtenidos en el juicio de amparo, para concluir si existe o no la obligación de agotar el principio de definitividad.***

Al respecto, la Segunda Sala concluyó que **sí existe la obligación de agotar el juicio de nulidad previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, antes de acudir al juicio de amparo, en razón a que los**



alcances que se dan a la suspensión en el juicio de amparo indirecto, conforme a la legislación vigente, son en esencia similares a los que otorga el juicio contencioso administrativo, aunado a que el artículo 28 de ese ordenamiento legal no prevé mayores requisitos para conceder la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, que los exigidos en la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado.

Para evidenciar tal conclusión, la Segunda Sala expuso, en lo que aquí interesa, lo argumentos que se exponen a continuación:

- Que acorde con lo previsto por la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo vigente y su origen constitucional, **para acceder al juicio de amparo indirecto** a fin de reclamar actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, **será necesario agotar el principio de definitividad, siempre que:**

A. Conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado.

B. Con los mismos alcances que los que prevé la Ley de Amparo.

C. Sin exigir mayores requisitos que los que la misma ley consigna para conceder la suspensión definitiva.

D. Ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional.

- Citó el contenido de los artículos 138, **139** y 147 de la **Ley de Amparo**.

- A partir del contenido de dichos preceptos, destacó que una vez solicitada la suspensión del acto reclamado, el órgano jurisdiccional deberá actuar en la forma siguiente:

1. Realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social a efecto de acordar si concede o niega la suspensión provisional.



2. Acorde al artículo 139 de la Ley de Amparo vigente, cuando proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esa ley,⁹ si hubiere **peligro inminente** de que se ejecute el acto reclamado con **perjuicios de difícil reparación para el quejoso**, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.

3. En caso de negar la suspensión del acto reclamado, la autoridad podrá ejecutar el acto reclamado.

- Por cuanto hace a los requisitos para que proceda la suspensión del acto reclamado, la Segunda Sala refirió que la **Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo** no prevé mayores requisitos que los señalados en la Ley de Amparo para otorgar la suspensión del acto reclamado, pues al efecto, aquella legislación, en la fracción I del artículo 28, establece que la solicitud que al respecto presente el actor o su representante legal, se concederá siempre que:

- No se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

⁹ **Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurran los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE JULIO DE 2014)

"Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva."

Artículo 131. Cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando el quejoso acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento.

"En ningún caso, el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquéllos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda."



- Además de que los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado sean de difícil reparación.

- Por cuanto hace a los requisitos que la **Ley de Amparo vigente** establece para la procedencia de la suspensión, la Segunda Sala consideró que en ella se señalan los siguientes:

- Que la solicite el quejoso y
- Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público;

- Aunado a que el numeral 131 dispone que cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando **aquél acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue**, así como el interés social que justifique su otorgamiento; **de lo que se sigue que esta circunstancia constituye propiamente un requisito.**

A partir de esas consideraciones, la Segunda Sala, por cuanto hace a los requisitos que tanto la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como la Ley de Amparo vigente prevén para que proceda la suspensión del acto impugnado o del acto reclamado, concluyó esto:

"...

"Entonces, un análisis comparativo de las porciones normativas en cuestión (**Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como la Ley de Amparo vigente**), evidencia que tanto en el juicio de nulidad, como en el juicio de amparo, **para que proceda la suspensión** del acto impugnado o del acto reclamado, se exigen requisitos esencialmente iguales, pues **en ambos casos** debe preceder la solicitud respectiva, la no afectación al interés social ni la contravención a disposiciones de orden público, **así como acreditarse el acto de autoridad que cause perjuicios de difícil reparación.** ..."

Consiguientemente, la ejecutoria dictada por la Segunda Sala en la contradicción de tesis 222/2015, dio lugar a la jurisprudencia **2a./J. 27/2016 (10a.)** que es de la literalidad siguiente:



"JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES NECESARIO OTORGARLO PREVIAMENTE A ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO, PORQUE LOS ALCANCES QUE SE DAN A LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO CONFORME A LA LEY DE AMPARO, EN ESENCIA, SON IGUALES A LOS QUE SE OTORGAN CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. La Ley de Amparo prevé la obligación del juzgador de fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa que la medida suspensiva siga surtiendo efectos. En tanto que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ordena que el Magistrado instructor determine la situación en que habrán de quedar las cosas cuando concede la suspensión, así como las medidas pertinentes para preservar la materia del juicio principal hasta que se dicte sentencia firme. Esta última prevención no es menor al postulado por la Ley de Amparo, relativo a la posibilidad de otorgar efectos restitutorios a la suspensión definitiva, que se traduce en restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho presuntamente violado en tanto se dicta sentencia definitiva, siempre y cuando sea jurídica y materialmente posible, pues ambos alcances tienden a preservar la materia del juicio y a restituir provisionalmente en el derecho violado al inconforme hasta que se dicte sentencia definitiva. Con ello, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no prevé mayores requisitos que los señalados en la Ley de Amparo para otorgar la medida cautelar, pues un análisis comparativo entre ambas legislaciones evidencia que tanto en el juicio contencioso administrativo, como en el de amparo, para que proceda la suspensión del acto impugnado o del acto reclamado, se exigen requisitos esencialmente iguales, pues en ambos casos debe preceder la solicitud respectiva, sin que exista afectación al interés social ni la contravención a disposiciones de orden público, así como **acreditarse el acto de autoridad que cause perjuicios de difícil reparación**, además de concurrir similitud en lo relativo a la obligación del solicitante de otorgar garantía cuando la suspensión pueda ocasionar daño o perjuicio a terceros, así como en los casos en que la suspensión quedará sin efectos, y ser coincidentes en señalar que ésta se tramitará por cuerda separada y podrá pedirse en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria."

Segundo requisito: Punto de contradicción. Se considera que el segundo requisito queda cumplido, porque en los ejercicios interpretativos realizados



por las Salas de este Alto Tribunal **sí existe** un punto de contradicción con respecto a un mismo problema jurídico.

Se asevera esto último, pues la Primera Sala concluyó que, conforme a la Ley de Amparo vigente, **la acreditación de daños de difícil reparación derivados de la ejecución del acto reclamado no constituye un requisito para que proceda la suspensión en el juicio de amparo (cuando el quejoso aduce un interés jurídico).**¹⁰

En cambio, la Segunda Sala, sostuvo una postura diversa, pues **concluyó de manera general** (esto es, cuando el quejoso alega tener un interés jurídico, o bien, interés legítimo) que uno de los requisitos para que proceda la suspensión en el juicio de amparo es **acreditar el acto de autoridad que cause perjuicios de difícil reparación.**

Como se observa, es claro que mientras la Primera Sala considera que la acreditación de daños de difícil reparación derivados de la ejecución del acto reclamado **no constituye un requisito** para la procedencia (otorgamiento) de la suspensión en un juicio de amparo en el que se aduce un interés jurídico respecto del acto reclamado, la Segunda Sala sostiene que **sí constituye un requisito** para tal efecto.

Ahora bien, es importante destacar que el punto de contradicción se actualiza sólo por cuanto hace al supuesto en el cual la suspensión es solicitada por la parte quejosa aduciendo un interés jurídico respecto del acto reclamado.

Lo anterior, pues la **Primera Sala**, al resolver la contradicción de tesis 306/2016, como se dijo, concluyó que **la acreditación de daños de difícil reparación derivados de la ejecución del acto reclamado no constituye un requisito para que proceda la suspensión en el juicio de amparo; pero precisó** que de conformidad con el artículo 131 de la Ley de Amparo, cuando se solicite la suspensión respecto de actos que afecten **derechos difusos o colectivos**

¹⁰ Véase el último párrafo de la ejecutoria correspondiente a la contradicción de tesis 306/2016 resuelta por la Primera Sala.



y el **quejoso** aduzca tener **interés legítimo** debe considerarse como requisito la acreditación del *daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue*.

En cambio, al resolver la contradicción de tesis 222/2015, la **Segunda Sala** realizó un pronunciamiento que tiene por objeto **establecer consideraciones generales en relación con la regulación de la suspensión del acto reclamado**, esto es, abarca supuestos en los cuales el quejoso aduce (expresa o tácitamente) tener, ya sea un **interés jurídico**, o bien, un **interés legítimo**.

Se asevera esto, ya que en el considerando quinto de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 222/2015, la Segunda Sala citó los artículos 128, 138, 139 y 147 de la Ley de Amparo, en los cuales se regula la suspensión a petición de parte cuando se aduce un **interés jurídico** respecto del acto reclamado, así como el diverso artículo 131 de la Ley de Amparo que precisa en qué casos procede la suspensión cuando se alega un **interés legítimo**.

Incluso, en la foja 45 de la ejecutoria mencionada, la Segunda Sala refirió que conforme al artículo 139 "cuando proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esa ley, **si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso**, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, **deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados**, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo."

Aunado a lo anterior, la contradicción de tesis 222/2015, resuelta por la Segunda Sala deriva de asuntos en los cuales la parte quejosa invocó un **interés jurídico**.

En efecto, uno de los criterios ahí contendientes (en la contradicción 222/2015) fue el derivado del amparo en revisión 150/2015 del índice del Cuarto



Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, respecto del cual¹¹ se narraron los antecedentes que se transcriben a continuación:

"...

"El asunto tiene su origen en la **resolución** emitida el tres de febrero de dos mil quince, por la jefa de departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene dependiente de la Subdelegación de Prestaciones en la Delegación Estado de México del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, **en la cual**, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 51 de la ley de ese instituto vigente hasta el treinta y uno de marzo del dos mil siete, **se realizó un ajuste a la pensión que disfrutaba la quejosa.**

"**La resolución acabada de relacionar fue reclamada a través del juicio de amparo indirecto**, del cual conoció el Juez Tercero de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, ... en el cual determinó **sobreseer** en el juicio de amparo

"Inconforme con el fallo acabado de relacionar, la quejosa interpuso **recurso de revisión** en su contra, tramitado con el número 150/2015 ante el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito"

Tal y como se aprecia, el criterio sostenido por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito al resolver el amparo en revisión 150/2015, y que contendió en la contradicción de tesis 222/2015, fue emitido en un asunto en el cual el acto reclamado se hizo consistir en la resolución que realizó el ajuste a la pensión que disfrutaba la quejosa; lo cual, evidentemente, denota que la quejosa no invocó un interés legítimo, sino un **interés jurídico**, pues la peticionaria de amparo se ostentó como la titular del derecho a una pensión de la cual ya disfrutaba, pero que, dijo, había sido modificada por un acto de autoridad.

• El otro criterio que contendió en la contradicción de tesis 222/2015, fue el derivado del amparo en revisión 374/2014, del índice del Tercer Tribunal Co-

¹¹ Véase página 5 de la ejecutoria correspondiente a la contradicción de tesis 222/2015.



legiado en Materia Administrativa del Primer Circuito,¹² respecto del cual, se dijo:

"Deriva de la **resolución administrativa** que dictó el veintisiete de marzo de dos mil catorce, el subdirector Divisional de Examen de Fondo de Patentes Áreas Mecánica, Eléctrica y de Registro de Diseños Industriales y Modelos de Utilidad del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, **en la cual negó a la promovente la inclusión de la patente ..., relativa al ... en la publicación** del ejemplar de agosto de dos mil trece **de la Gaceta de la Propiedad Industrial** y, su ejecución, esto es, la publicación del ejemplar indicado, sin incluir la referida patente.

"La **resolución acabada de relacionar constituyó el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto** que promovió la empresa afectada, a través de su representante legal, registrado con el número ..., del índice del Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, resuelto por sentencia terminada de engrosar el cuatro de noviembre de dos mil catorce, en la que sobreseyó en el juicio, al estimar que la quejosa no agotó el principio de definitividad, de ahí que se actualizó la causa de improcedencia prevista en la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo."

La anterior transcripción evidencia que el segundo criterio contendiente en la contradicción tesis 222/2015, tiene como origen un juicio de amparo en el cual no se invocó un interés legítimo, sino más bien un interés jurídico, ya que el acto reclamado se hizo consistir en una resolución administrativa en la cual se negó a la persona moral quejosa la inclusión de una patente en la publicación de la Gaceta de la Propiedad Industrial.

Además, es importante no perder de vista que en la contradicción de tesis 222/2015 de que se habla, el punto de contradicción se fijó en los siguientes términos:

"Así, **el punto en contradicción a resolver consiste** en determinar, si la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo impone **mayores re-**

¹² Véase página 14 de la ejecutoria correspondiente a la contradicción de tesis 222/2015.



quisitos que la actual Ley de Amparo para acceder a la suspensión del acto impugnado y si los alcances que se le dan a la medida precautoria son menores que los obtenidos en el juicio de amparo, para concluir si existe o no la obligación de agotar el principio de definitividad."

Asimismo, en el considerando quinto, al efectuar el estudio de fondo la Segunda Sala tomó en cuenta el contenido del artículo 139 en los siguientes términos:

"...

"2. Por otra parte, acorde al artículo 139 de la Ley de Amparo vigente, cuando proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esa ley, **si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso**, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, **deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes** para que no se defrauden derechos de tercero y **se eviten perjuicios a los interesados**, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.

Asimismo, dicha Segunda Sala arribó a la conclusión textual siguiente:

"...

"Mientras que, la Ley de Amparo vigente, para la procedencia de la suspensión del acto reclamado, en su ordinal 128, señala como requisitos:

"• que la solicite el quejoso y

"• que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público;

"• aunado que el numeral 131 dispone que cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá, cuando aquel (sic) acredite el daño inminente e irreparable a su preten-



sión en caso de que se niegue, así como el interés social que justifique su otorgamiento; de lo que se sigue que esta circunstancia constituye propiamente un requisito.

"Entonces, un análisis comparativo de las porciones normativas en cuestión (**Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como la Ley de Amparo vigente**), evidencia que tanto en el juicio de nulidad, como en el juicio de amparo, **para que proceda la suspensión del acto impugnado o del acto reclamado**, se exigen requisitos esencialmente iguales, pues **en ambos casos** debe preceder la solicitud respectiva, la no afectación al interés social ni la contravención a disposiciones de orden público, **así como acreditarse el acto de autoridad que cause perjuicios de difícil reparación. ...**."

De lo aquí transcrito, se pone en relieve que **la Segunda Sala, ni al fijar el punto de contradicción, ni al resolverlo, hizo salvedad alguna** en el sentido de que el requisito consistente en "**acreditarse el acto de autoridad que cause perjuicios de difícil reparación**" resultara exigible como requisito para **conceder la suspensión sólo para los casos en que el quejoso aduzca tener un interés legítimo, pero no para cuando alegara tener un interés jurídico.**

No se pierde de vista que la Segunda Sala citó como fundamento el artículo 131 en el que se hace referencia a la suspensión cuando el quejoso refiere tener un interés legítimo; sin embargo, **al establecer la conclusión de su argumento realizó un pronunciamiento general.**

Esto es, la Segunda Sala no refirió, por ejemplo, que **sólo para el caso del interés legítimo la Ley de Amparo establecía iguales requisitos para conceder la suspensión que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mientras que en los demás casos, en los cuales no se alegara interés legítimo, sino interés jurídico, la Ley de Amparo establecía menos requisitos que la aludida legislación procesal administrativa.**

Luego, al no haber hecho una distinción como ésa, como se dijo previamente, resulta claro que la Segunda Sala hizo un **pronunciamiento general respecto a los requisitos para que proceda la suspensión a petición de parte**, esto es, cuando se aduce ya sea un **interés legítimo** o bien un **interés jurídico** respecto del acto reclamado.



Por ende, en suma, debe considerarse que **el criterio de la Segunda Sala abarca** los requisitos para conceder la suspensión tanto cuando se alega **interés legítimo** como cuando se invoca un **interés jurídico**, en atención a las razones siguientes:

a) En los asuntos que dieron origen a los criterios que participaron en la contradicción de tesis 222/2015 los quejosos alegaron tener un **interés jurídico** (no así un interés legítimo), por ende, **debe considerarse que el criterio sostenido por la Segunda Sala es pertinente con el origen del problema que resolvió.**

b) Al resolverse dicha contradicción, la aludida Segunda Sala invocó artículos de la Ley de Amparo vigente que regulan la suspensión tanto cuando se invoca interés jurídico (artículos 128, 138, 139 y 147) como cuando se alega un interés legítimo (artículo 131); y,

c) Ni al fijar el punto de contradicción ni al resolverlo, hizo salvedad alguna respecto a que el requisito consistente en la acreditación de perjuicios de difícil reparación fuera exclusivo de los supuestos en que el quejoso alegara tener un interés legítimo, pero no para aquellos en que invocara un interés jurídico.

En este orden de ideas, ha de advertirse que las ejecutorias de las contradicciones de tesis 222/2015 de la Segunda Sala y 306/2016 de la Primera Sala, **son coincidentes en lo que respecta a que cuando la parte quejosa solicita la suspensión aduciendo un interés legítimo, el peticionario de amparo debe acreditar, como requisito para que proceda la suspensión, el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue; pues ambas ejecutorias se ajustan a la literalidad del artículo 131 de la Ley de Amparo.**

Por ende, ese tópico queda excluido de la presente contradicción de tesis.

En cambio, como se dijo antes, **existe un punto de contradicción** para el supuesto en el cual se solicita la suspensión y el quejoso aduce un **interés jurídico**, ya que en tal hipótesis la Primera Sala considera que la acreditación de daños de difícil reparación derivados de la ejecución del acto reclamado **no constituye un requisito** para la procedencia (otorgamiento) de la suspensión,



mientras que la Segunda Sala sostiene que **sí constituye un requisito** para tal efecto.

Consiguientemente, ante la existencia de la contradicción de tesis, procede llevar a cabo su estudio para que este Tribunal Pleno determine cuál es el criterio que debe prevalecer.

Tercer requisito. Pregunta genuina sobre el punto de contradicción.

Advertido el punto de contradicción entre los dos criterios contendientes, es factible formular la siguiente interrogante:

¿Conforme a la Ley de Amparo vigente, cuando el quejoso alega tener interés jurídico, la acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado es un requisito para que se otorgue la suspensión?

QUINTO.—**Criterio que debe prevalecer.** Este Tribunal Pleno considera que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio consistente en que, **conforme a la Constitución y a la Ley de Amparo vigente, la acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado no es un requisito para que se otorgue la suspensión cuando que el quejoso alega tener interés jurídico.**

• Para evidenciar este aserto, conviene destacar que previo a las reformas de seis de junio de dos mil once, el texto de la fracción X del artículo 107 de la Constitución se encontraba redactado así:

"Artículo 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

"...

"X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su



ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

"Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes."

- Como se ve, hasta el cinco de junio de dos mil once, el artículo 107 de la Constitución establecía que para el otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo, entre otros aspectos, el órgano jurisdiccional **debía tomar en cuenta** la naturaleza de la violación alegada y **la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado**.

- Sin embargo, a partir de la reforma al artículo 107 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, dicha norma establece:

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

(REFORMADA, D.O.F. 6 DE JUNIO DE 2011)

"X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, **para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.**

"Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para



responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si éste último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;"

- Así, el actual texto constitucional **ya no ordena** que al proveer sobre la suspensión el Tribunal de Amparo tome en consideración la **dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado**.

- Consiguientemente, atendiendo a un elemento histórico de interpretación, en específico, a la evolución jurídica de la regulación constitucional de la suspensión en el juicio de amparo, es factible colegir que la **finalidad** del Poder Reformador de la Constitución consistió en que dicho requisito (**dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado**) en lo sucesivo no fuera exigido a la parte quejosa como una condición para el otorgamiento de la suspensión.

- Esta conclusión se corrobora si se atiende a la exposición de motivos contenida en la iniciativa presentada ante la Cámara de Senadores el diecinueve de marzo de dos mil nueve y que dio lugar a la reforma constitucional de que se habla, pues por cuanto hace a la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, se dijo lo siguiente:

- "Suspensión del acto reclamado.

"En **materia de suspensión del acto reclamado**, se propone establecer el **marco constitucional** a fin de prever un **sistema equilibrado que permita que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora**, y al mismo tiempo cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvía su objetivo natural.

"Para tal efecto, se **privilegia la discrecionalidad de los Jueces** consagrando expresamente **como elemento a considerar para el otorgamiento de la suspensión la apariencia de buen derecho**, requisito éste reconocido por la Suprema Corte de Justicia y que constituye uno de los avances más importantes en la evolución del juicio de amparo en las últimas décadas.



"Sin embargo, para asegurar su correcta aplicación, se establece **la obligación del Juez de realizar un análisis ponderado entre la no afectación del interés social y el orden público y la apariencia de buen derecho**. Con esto se logra que la medida cautelar sea eficaz y que no se concedan suspensiones que molestan la sensibilidad de la sociedad."¹³

- De lo anterior se constata que la eliminación del texto constitucional (específicamente del artículo 107, fracción X) del requisito relativo a la acreditación de **la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado** como presupuesto para el otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo no es un mero yerro legislativo, sino que obedeció a que el órgano reformador de la Constitución, a partir de la generación de un nuevo marco constitucional, buscó sentar las bases de un diseño normativo en el que, **para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, en vez de atender a requisitos rígidos derivados de la ley, se privilegiara la discrecionalidad de los juzgadores en materia de amparo**.

- Es decir, de acuerdo a la actual redacción del artículo 107, fracción X, de la Constitución y la interpretación teleológica subjetiva de ese precepto, cuando la parte quejosa solicita la suspensión del acto reclamado, el **principal** presupuesto de procedencia u otorgamiento al que debe atender el órgano de amparo ya no lo es "**la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado**" sino el **análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social** pues es este "juicio de ponderación" la nueva **base fundamental** de un **sistema equilibrado que permite que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora**.

En relación con esto último, conviene tener presente que la "**apariencia del buen derecho**" ya ha sido definida previamente por este Alto Tribunal **–inclusive así lo reconoce el órgano reformador de la Constitución en la exposición de**

¹³ Exposición de motivos, Cámara de Origen (senadores), Gaceta legislativa 352, 19 de marzo de 2009.



motivos– y al efecto ha dicho, en síntesis, que la apariencia del buen derecho es un juicio de probabilidad o verosimilitud de la existencia del derecho alegado por la parte quejosa mediante el examen preliminar que se hace del fondo del asunto; de tal modo que conforme a un **cálculo de probabilidades** sea **posible anticipar que en el amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado**.

Así, el órgano legislativo consideró pertinente mantener como parte del contenido de la fracción X del artículo 107 de la Constitución el enunciado normativo relativo a que "*los **actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria***"; sin embargo, al haber suprimido del texto constitucional el requisito relativo a la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado debe concluirse que ello obedeció a que el propósito del Poder Reformador de nuestra Norma Fundamental fue que **dicho requisito ya no se contemplara en la ley reglamentaria como una "condición" para el otorgamiento de la suspensión**.

Esta última conclusión se confirma si se efectúa una comparación entre la redacción de la Ley de Amparo abrogada y la de la Ley de Amparo vigente a partir del dos de abril de dos mil trece.

En efecto, el **artículo 124 de la Ley de Amparo abrogada**, establecía lo siguiente:

"Artículo 124. Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará **cuando concurren los requisitos siguientes**:

"I. Que la solicite el agraviado.

"II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

"Se considera, entre otros casos, que sí se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la suspensión: ...



"III. Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

"El Juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio."

• Como se puede apreciar, en el precedente inmediato de la actual Ley de Amparo **sí se preveía** de manera **expresa** dentro del artículo que establecía los requisitos para decretar la suspensión (artículo 124) el relativo a "**que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.**"

En cambio, la **Ley de Amparo vigente**, en el artículo 128, dispone:

"Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que **concurran los requisitos siguientes:**

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

"Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.

"Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de



Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva."

• Tal y como se observa, el artículo 128 de la Ley de Amparo vigente, por cuanto hace a los requisitos para otorgar la suspensión, conservó una redacción y contenido prácticamente idéntico en comparación con el diverso 124 de la Ley de Amparo abrogada, salvo por una diferencia fundamental, a saber: en la actual legislación de amparo ya no se prevé una fracción III que considere como requisito para decretar la suspensión el ***que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.***

En consecuencia, el solo hecho de que el **legislador federal**, al redactar la nueva Ley de Amparo haya preservado gran parte del contenido del artículo 124 de la Ley de Amparo anterior, pero en vez de reiterar los **tres requisitos** exigidos en esa legislación para el otorgamiento de la suspensión, haya **reiterado sólo los dos primeros referidos en el numeral 124 (I. Que la solicite el quejoso; y II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público)** permite corroborar que su **intención** fue la de **no considerar** como **requisito de procedencia** de la suspensión el ***que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.***

Con lo expuesto hasta ahora es factible colegir que existe una **consistencia normativa** entre la Constitución (artículo 107, fracción X, reformado en junio de dos mil once) y la Ley de Amparo vigente (artículo 128) con relación a que **la acreditación de los daños y/o perjuicios de difícil reparación que se causen al agraviado con la ejecución del acto ya no constituye un requisito para el otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo.**

En ese sentido, bajo la nueva regulación del juicio de amparo, en lo concerniente a la suspensión, **se privilegia la discrecionalidad de los juzgadores en materia de amparo; de modo que, en principio, todo acto reclamado es susceptible de ser suspendido** (con las excepciones expresas que establezca la Ley de Amparo, como por ejemplo, las referidas en los artículos



128 y 129) y esto deriva directamente del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, pues, como lo expuso el legislador en el proceso de creación de la actual Ley de Amparo, "**la necesidad de acudir al proceso para obtener la razón, no puede perjudicar a quien tiene la razón.**"¹⁴

Ahora bien, una lectura sistemática de los artículos 128, 138 y 147 de la Ley de Amparo vigente que regulan la suspensión del acto reclamado, también pone en relieve que el Juez de amparo, para determinar si un acto en específico debe o no ser suspendido, **en vez de atender a requisitos rígidos derivados de la ley**, deberá realizar una **ponderación** entre distintos elementos como son la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención a disposiciones de orden público.

Efectivamente, acudiendo a la mencionada interpretación sistemática también es posible arribar a la conclusión de que **lo relevante** para resolver si se concede o no la suspensión respecto de un acto de autoridad concreto **no es la posibilidad de que la ejecución de éste** –el acto de autoridad reclamado– **genere o no un daño o perjuicio "de difícil reparación"**, pues **aun cuando el daño o perjuicio que se pueda generar no reúna el atributo o característica de "difícil reparación" el Juez de amparo debe otorgar la suspensión, siempre que se actualicen los presupuestos consistentes en la apariencia del buen derecho, ponderado con la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público.**

Para comprender esto último, es menester tomar en cuenta que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias ha referido que la suspensión del acto reclamado en el amparo participa de la naturaleza de las **medidas cautelares**; consiguientemente, *mutatis mutandis*,¹⁵ le resultan aplicables las reglas de tales medidas.

¹⁴ Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación; de Estudios Legislativos, Segunda a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dictamen, Cámara de Origen (senadores); publicado en la Gaceta Parlamentaria 288 el 13 de octubre de 2011.

¹⁵ Haciendo los cambios necesarios.



Y entre los presupuestos para otorgamiento de las medidas cautelares se encuentran, precisamente, la **apariencia del buen derecho** (*fumus boni iuris*).¹⁶

Esto incluso es reconocido y retomado por el legislador federal en el aludido proceso legislativo que dio origen a la Ley de Amparo vigente, pues ahí se dijo expresamente esto:

"Suspensión del acto reclamado

"En lo concerniente a la suspensión del acto reclamado, se dispone un modelo equilibrado que permite, por un lado que la **medida cautelar cumpla con su propósito protector e impida que continúe la posible violación al derecho fundamental**, pero por el otro se prevén mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvíen el objetivo central de esta figura.

"...

"Dichos criterios se fueron apegando a la **teoría de la apariencia de buen derecho y peligro en la demora** como elementos para otorgar la suspensión, para lo cual es indispensable un estudio preliminar de la constitucionalidad del acto reclamado.

"... "17

Así, la **apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público** como aspectos a ponderar para determinar si se otorga o no la suspensión en el juicio de amparo **quedaron inmersos en los artículos 128** (previamente transcrito) **y 138, ambos**

¹⁶ Bacre, Aldo. Medidas Cautelares (Doctrina y jurisprudencia); Ediciones La Rocca, Buenos Aires, 2005. páginas 79 a 86.

¹⁷ Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación; de Estudios Legislativos, Segunda a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dictamen, Cámara de Origen (senadores); publicado en la Gaceta Parlamentaria 288 el 13 de octubre de 2011.



de la **Ley de Amparo**. El precepto referido en último término, en lo conducente, establece:

"Artículo 138. Promovida la suspensión del acto reclamado **el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público**, en su caso, acordará lo siguiente:

"I. Concederá o negará la suspensión provisional; en el primer caso, fijará los requisitos y efectos de la medida; en el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado;"

Sentado lo anterior, este Tribunal Pleno considera importante destacar que el nuevo diseño normativo de la suspensión en el juicio de amparo presenta un cambio sustancial en comparación con la forma en que se encontraba regulada la suspensión en la Ley de Amparo abrogada.

Ese cambio sustancial estriba en que, conforme a la Ley de Amparo vigente, la suspensión puede tener **dos clases de efectos**:

a) Un efecto conservativo (media conservativa); o

b) El efecto de una tutela anticipada o anticipatoria, es decir, conforme a la actual Ley de Amparo la suspensión **puede tener por efecto el restablecimiento en el goce de la garantía o derecho afectado con el acto reclamado** (decisión o tutela anticipada).

Esto se desprende del contenido del artículo 147 de la Ley de Amparo vigente, que establece:

"Artículo 147. En los casos en que la suspensión sea procedente, **el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio**, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.



"Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, **ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden** y, de **ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.**

"El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo."

En la primera parte del segundo párrafo del precepto recién transcrito se encuentran regulados los efectos tradicionales de una medida cautelar (**medida conservativa**), en tanto que ahí se establece que el Juez de amparo, al otorgar la suspensión, deberá **ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden**, aspecto que, evidentemente, parte de la premisa de que el acto reclamado no se ha ejecutado con todos sus efectos y consecuencias; por lo que la medida cautelar que se conceda tiene como propósito evitar que el acto reclamado se ejecute, particularmente cuando dicha ejecución pudiere dejar sin materia el juicio de amparo ante una irreparabilidad absoluta.

La segunda porción del párrafo segundo del artículo 147 de la Ley de Amparo prevé, de forma innovadora –pues así no estaba previsto en la Ley de Amparo abrogada–, la posibilidad de que la medida suspensiva tenga por efecto **restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia en el juicio de amparo**, siempre y cuando dicha tutela anticipada (efecto restitutorio provisional) sea jurídica y materialmente posible.

En este último supuesto, la suspensión anticipa los efectos protectores del amparo; de ahí que en tal hipótesis la medida cautelar equivale a un amparo provisional (**tutela anticipada o anticipatoria**).

Lo aquí precisado en cuanto a que actualmente la suspensión en el juicio de amparo puede tener un **efecto conservativo** o bien uno de **tutela anticipada**, mediante el restablecimiento al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el amparo, tiene por objeto evidenciar que,



conforme a la Ley de Amparo vigente, tanto en la hipótesis en que el acto reclamado ya fue ejecutado como en la diversa en la cual ello no ha acontecido, puede concederse la suspensión.

Dicho de otra forma, los efectos de la suspensión en el juicio de amparo ya no se limitan a los de una medida conservativa que busca mantener las cosas en el estado en que se encuentran, sino que también puede tener los efectos de una "tutela anticipada", pues **mientras sea jurídica y materialmente posible restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, el órgano jurisdiccional debe conceder la suspensión.**

Lo anterior se traduce en que, **ya sea que la afectación** (daño o perjuicio) **que se generó o pueda generar con el acto de autoridad reúna o no el atributo de "difícil reparación con motivo su ejecución"**, el Juez de amparo debe otorgar la suspensión, debido a que la finalidad perseguida por el legislador mediante dicha medida suspensiva es que **cuando está demostrada la apariencia del buen derecho se anticipe la tutela constitucional.**

Ello, pues el propio legislador fue enfático en que tratándose del juicio de amparo debe imperar el principio general según el cual **"la necesidad de acudir a un proceso para obtener la razón, no debe perjudicar a quien la tiene."**¹⁸

Por tanto, resulta lógico considerar que basta que del estudio que efectúe el Juez de la demanda de amparo, anexos, pruebas e informes (en caso de que ya obren en autos) se desprenda la verosimilitud del derecho alegado por el quejoso y que conforme a un cálculo de probabilidades sea posible anticipar que en el amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado (apariencia del buen derecho) para que **la medida suspensiva deba ser concedida a fin de que, mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, la**

¹⁸ Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación; de Estudios Legislativos, Segunda a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dictamen, Cámara de Origen (senadores); publicado en la Gaceta Parlamentaria 288 el 13 de octubre de 2011.



parte quejosa no resienta los efectos y consecuencias del acto de autoridad impugnado.

Es por ello que la **dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado**, conforme a la Ley de Amparo vigente, **no debe ser considerado como un requisito para el otorgamiento de la suspensión.**

Corolario de lo anterior, **conforme a la Constitución y a la Ley de Amparo vigente, la acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado no es un requisito para que se otorgue la suspensión cuando el quejoso alega tener interés jurídico.**

SEXTO.—Tesis de jurisprudencia. Por lo expuesto en el considerando anterior, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio de título, subtítulo y texto siguientes:

SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE. LA ACREDITACIÓN DE DAÑOS Y/O PERJUICIOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN CON MOTIVO DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO ES UN REQUISITO PARA QUE SE OTORQUE CUANDO EL QUEJOSO ALEGA TENER INTERÉS JURÍDICO.

Hechos: Tanto la Primera Sala como la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciaron respecto al siguiente problema jurídico: ¿Conforme a la Ley de Amparo vigente, cuando el quejoso alega tener interés jurídico, la acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado es un requisito para que se otorgue la suspensión? La Primera Sala consideró que la acreditación de daños de difícil reparación derivados de la ejecución del acto reclamado no constituye un requisito para la procedencia (otorgamiento) de la suspensión en un juicio de amparo en el que se aduce un interés jurídico respecto del acto reclamado; en cambio, la Segunda Sala sostuvo que sí constituye un requisito para tal efecto.

Criterio jurídico: La acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado no es un requisito para que se otorgue la suspensión cuando el quejoso alega tener interés jurídico.



Justificación: De acuerdo con la actual redacción del artículo 107, fracción X, de la Constitución General y de su interpretación teleológica subjetiva, es factible advertir que tratándose de la suspensión a petición de parte en la que el quejoso alega tener un interés jurídico, el principal presupuesto de procedencia al que debe atender el órgano jurisdiccional de amparo ya no lo es "la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado", sino el análisis ponderado de elementos como la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, pues es este "juicio de ponderación" la nueva base fundamental de un sistema equilibrado que permite que la medida suspensiva cumpla cabalmente con su finalidad protectora. Esta conclusión se corrobora si se atiende a la evolución jurídica de la regulación de la suspensión, en atención a que el artículo 128 de la Ley de Amparo vigente, por cuanto hace a los requisitos para su otorgamiento, conservó una redacción y contenido prácticamente idénticos en comparación con el diverso 124 de la Ley de Amparo abrogada, salvo por una diferencia fundamental, a saber: en la legislación de amparo vigente ya no se prevé una fracción III que establezca expresamente como requisito para decretar la suspensión, que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. Aspecto este último que evidencia la finalidad del legislador de prescindir de ese requisito para que exista una consistencia normativa entre la Ley Fundamental y la ley reglamentaria. Además, de acuerdo con su actual regulación, la suspensión no se reduce sólo a una medida cautelar con un efecto conservativo, sino que de forma innovadora, la Ley de Amparo prevé la posibilidad de que dicha medida tenga un efecto de "tutela anticipada" (restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, siempre y cuando ello sea jurídica y materialmente posible). Por consiguiente, dado que las nuevas reglas de la suspensión giran en torno al postulado según el cual la necesidad de acudir a un proceso de amparo para obtener la razón no debe perjudicar a quien la tiene, la dificultad de reparación de los daños y/o perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado, no debe ser considerada como un requisito para el otorgamiento de la suspensión.

Por lo expuesto y fundado, **se resuelve:**



PRIMERO.—Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, en los términos de la tesis redactada en el último considerando de este fallo.

CUARTO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en los términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, 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 considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a los presupuestos para determinar la existencia de la contradicción de tesis.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a la compro-



bación de los requisitos de existencia de la contradicción de tesis. Los Ministros Esquivel Mossa y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos quinto y sexto relativos, respectivamente, al criterio que debe prevalecer y a la tesis de jurisprudencia. Los Ministros Esquivel Mossa y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente. La Ministra Esquivel Mossa anunció voto particular. Los Ministros Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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, dejando a salvo el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 19/2020 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de enero de 2021 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 82, Tomo I, enero de 2021, página 9, con número de registro digital 2022619.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 72/2017 (10a.) y 2a./J. 27/2016 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas y 18 de marzo de 2016 a las 10:40 horas, respectivamente.



Voto particular que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la contradicción de tesis 146/2019.

I. Sobre la existencia de la contradicción de tesis.

En lo que respecta a la existencia de la contradicción, la decisión mayoritaria del Tribunal Pleno fue en el sentido de que sí se suscita en torno a un mismo problema jurídico.

Al efecto, se señaló que en tanto la Primera Sala de este Alto Tribunal concluyó que conforme a la Ley de Amparo vigente, la acreditación de daños de difícil reparación derivados de la ejecución del acto reclamado, no constituye un requisito para que proceda la suspensión en el juicio de amparo (cuando el quejoso aduce un interés jurídico); por su parte, la Segunda Sala sostuvo una postura diversa, pues determinó de manera general (esto es, cuando el quejoso alega tener un interés jurídico, o bien, interés legítimo), que uno de los requisitos para que proceda la suspensión en el juicio de amparo es acreditar el acto de autoridad que cause perjuicios de difícil reparación.

Sobre esas bases, la mayoría concluyó que mientras la Primera Sala consideró que la acreditación de daños de difícil reparación derivados de la ejecución del acto reclamado no constituye un requisito para la procedencia (otorgamiento) de la suspensión en un juicio de amparo en el que se aduce un interés jurídico respecto del acto reclamado, la Segunda Sala sostuvo que sí constituye un requisito para tal efecto.

Se precisó que el punto de contradicción se actualiza sólo por cuanto hace al supuesto en el cual la suspensión es solicitada por la parte quejosa aduciendo un interés jurídico respecto del acto reclamado, y se fijó como interrogante a responder la siguiente: *¿Conforme a la Ley de Amparo vigente, cuando el quejoso alega tener interés jurídico, la acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado es un requisito para que se otorgue la suspensión?*

Tal como lo expresé en la sesión en que se analizó y resolvió el asunto, **no comparto la existencia de la contradicción de tesis.**

Lo considero de ese modo, porque la Primera Sala valoró cuáles son los requisitos **para conceder la medida cautelar** e interpretó, esencialmente, lo dispuesto en la fracción X del artículo 107 de la Constitución General, y llegó a la



conclusión de que esta norma no prevé que el acto reclamado produzca daños de difícil reparación para que proceda la suspensión.

En cambio, la Segunda Sala no analizó la procedencia de la suspensión, sino la **procedencia del juicio de amparo** conforme al principio de definitividad instituido en la fracción IV del artículo 107 de la Constitución, la cual establece que los quejosos sólo están obligados a agotar los recursos ordinarios cuando su interposición también permita suspender los actos impugnados "*... con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional.*"

En otras palabras, la Primera Sala de esta Suprema Corte sostuvo que el texto vigente del artículo 107, fracción X, de la Constitución, no prevé que **para el otorgamiento de la suspensión** deba acreditarse que los daños y perjuicios que ocasionaría la ejecución del acto reclamado son de difícil reparación, sino que solamente prevé el deber de realizar un análisis ponderado entre la no afectación del interés social, el orden público y la apariencia del buen derecho, por lo que tampoco la Ley de Amparo vigente contempla tal exigencia.

En tanto que, por su parte, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, sostuvo que el artículo 28, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que rige el juicio contencioso administrativo federal, establece los mismos requisitos que la Ley de Amparo para conceder la suspensión como son, entre otros, que el acto cause perjuicios de difícil reparación, por lo que **es obligatorio agotar ese medio de defensa antes de acudir al amparo.**

De acuerdo con lo anterior, si la Primera Sala analizó la procedencia de la suspensión, y la Segunda Sala la procedencia del juicio de amparo conforme a las reglas del principio de definitividad, para mí, es claro que no existe contradicción entre los criterios analizados.

II. Sobre el fondo del asunto.

En lo que se refiere al criterio que debe prevalecer como jurisprudencia, la mayoría del Tribunal Pleno consideró que la acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado no es un



requisito para que se otorgue la suspensión cuando el quejoso alega tener interés jurídico.

Se determinó de ese modo, porque de acuerdo con la actual redacción del artículo 107, fracción X, de la Constitución General y de su interpretación teleológica subjetiva, es factible advertir que tratándose de la suspensión a petición de parte en la que el quejoso alega tener un interés jurídico, el principal presupuesto de procedencia al que debe atender el órgano jurisdiccional de amparo ya no lo es "*la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado*", sino el análisis ponderado de elementos como la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, pues es este "*juicio de ponderación*" la nueva base fundamental de un sistema equilibrado que permite que la medida suspensiva cumpla cabalmente con su finalidad protectora.

La mayoría señaló que esa conclusión se corrobora si se atiende a la evolución jurídica de la regulación de la suspensión, en atención a que el artículo 128 de la Ley de Amparo vigente, por cuanto hace a los requisitos para su otorgamiento, conservó una redacción y contenido prácticamente idénticos en comparación con el diverso 124 de la Ley de Amparo abrogada, salvo por una diferencia fundamental, a saber: en la legislación de amparo vigente ya no se prevé una fracción III que establezca expresamente como requisito para decretar la suspensión, que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto, aspecto este último, que evidencia la finalidad del legislador de prescindir de ese requisito para que exista una consistencia normativa entre la ley fundamental y la ley reglamentaria.

Además –según se sostuvo–, de acuerdo con su actual regulación, la suspensión no se reduce sólo a una medida cautelar con un efecto conservativo, sino que de forma innovadora, la Ley de Amparo prevé la posibilidad de que dicha medida tenga un efecto de "tutela anticipada" (restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, siempre y cuando ello sea jurídica y materialmente posible).

Por consiguiente, se precisó que en tanto las nuevas reglas de la suspensión giran en torno al postulado según el cual la necesidad de acudir a un proceso de amparo para obtener la razón no debe perjudicar a quien la tiene, la dificultad



de reparación de los daños y/o perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado, no debe ser considerada como un requisito para el otorgamiento de la suspensión.

Pues bien, **no comparto ese criterio mayoritario** porque la fracción X del artículo 107 de la Constitución General, no sólo dispone que para la concesión de la suspensión el juzgador "... *deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y el interés social.*"; sino que también prevé que la suspensión se otorgará "... *en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria,*... "; lo cual significa que dicha fracción X contiene una delegación en favor de la Ley de Amparo, para que sea ésta la que prevea los "casos" y las "condiciones" en los cuales conceder la suspensión.

Una de las condiciones es, precisamente, la que está prevista en el artículo 139 de la Ley de Amparo, la cual señala que en los casos en que proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de la misma ley, "... *si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva ...*"; precepto legal en el cual encuentro que se mantiene, hasta la fecha, como condición para la suspensión, que el acto reclamado produzca "... *perjuicios de difícil reparación para el quejoso ...*."

Por tanto, a partir de una interpretación sistemática de los artículos 128 y 139 de la Ley de Amparo, **deduzco que el juzgador debe ponderar los perjuicios de difícil reparación**, lo cual sólo puede derivar del análisis integral del acto reclamado, de sus características, importancia, gravedad y trascendencia social, así como de la dificultad de su reparación, esto es, tomando en cuenta todos los intereses y las posiciones jurídicas que participen en el caso concreto.

En consecuencia, considero que la Ley de Amparo en su artículo 139, tampoco rebasa lo previsto en la fracción X del artículo 107 constitucional, al prever que la suspensión se concederá "... *si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso ...*", pues precisamente uno de los aspectos a valorar por el "*peligro en la demora*" es la difícil reparación que pudieran tener el acto reclamado.



USO CORRECTO DEL LENGUAJE. EL ARTÍCULO 223, FRACCIÓN IX, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN QUE LO PREVÉ COMO OBLIGACIÓN DE PROCURACIÓN EN LA PROGRAMACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, VIOLA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 247/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LA PRIMERA Y LA SEGUNDA SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 30 DE ABRIL DE 2020. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al treinta de abril de dos mil veinte, emite la siguiente:

Sentencia.

Mediante la que se resuelve la contradicción de tesis 247/2017, suscitada entre la Primera y la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El problema jurídico a resolver por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si el artículo 223, fracción IX, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión –que establece que la programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos deberá propiciar el uso correcto del lenguaje– viola o no el derecho humano a la libertad de expresión.

I. Denuncia de la contradicción y trámite del asunto.

El veintisiete de junio de dos mil diecisiete, el director general de Procedimientos Constitucionales de la Secretaría de Gobernación, por oficio UGAJ/DGPC/890/2017, registrado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, denunció la posible contradicción de criterios entre el sustentado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal al



resolver el amparo en revisión 666/2015 y el que sostuvo la Primera Sala de este mismo Tribunal al fallar el amparo en revisión 578/2015.

El tres de julio de dos mil diecisiete, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente relativo a la contradicción de tesis 247/2017; asimismo, determinó que al tratarse de un asunto suscitado entre criterios sustentados por las Salas de este Alto Tribunal, la competencia para conocer del mismo corresponde al Pleno de esta Suprema Corte, por lo que admitió a trámite la denuncia respectiva; solicitó, por oficio, a las Secretarías de Acuerdos de la Primera y Segunda Salas de este Alto Tribunal, remitieran el proveído en el que informaran si el criterio sostenido en los asuntos de su índice se encuentra vigente o, en caso de que se tuviera por abandonado o superado, además de señalar las razones que sustentaran las consideraciones respectivas, remitieran la versión digitalizada de la ejecutoria en la que se estableciera el nuevo criterio.

3. Asimismo, ordenó obtener y agregar al expediente impreso y electrónico copia certificada de la versión digitalizada de las sentencias emitidas en los amparos en revisión 578/2015, del índice de la Primera, y 666/2015, 917/2015, 757/2015 y 690/2015, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por otra parte, se ordenó el turno del asunto al Ministro Alberto Pérez Dayán para la elaboración del proyecto de resolución, una vez que estuviera debidamente integrado el expediente con las constancias solicitadas.

4. Mediante acuerdo de cuatro de diciembre de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por cumplido el requerimiento descrito en el punto inmediato anterior, toda vez que la Primera y la Segunda Salas de este Alto Tribunal informaron que el criterio emitido en los asuntos de su índice continúan vigentes y, en consecuencia, al encontrarse agregados los criterios que motivaron la posible contradicción de tesis 247/2017, se tuvo por integrada.

5. Posteriormente, en sesión de veintinueve de octubre de dos mil dieciocho, el Pleno discutió el proyecto de resolución presentado por el Ministro ponente, el cual fue aprobado por lo que respecta a la propuesta de tener por actualizados los presupuestos procesales del asunto, la existencia de la contradicción, así



como la pregunta a responderse: ¿el artículo 223, fracción IX, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es o no constitucional? Sin embargo, una mayoría de seis Ministros se pronunció en contra de la propuesta de la consulta, en el sentido de reconocer la validez del referido precepto, integrando dicha mayoría los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Laynez Potisek. Por tanto, con base en esta mayoría se desechó el proyecto y se determinó retornar el asunto.

6. Por acuerdo de seis de noviembre de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte determinó turnar el asunto al Ministro Zaldívar Lelo de Larrea; posteriormente, por acuerdo de siete de enero de dos mil diecinueve, con motivo de la designación del Ministro ponente como presidente de este Alto Tribunal, se determinó retornar el asunto al Ministro Luis María Aguilar Morales.

7. No obstante lo anterior, y toda vez que el referido Ministro no integró la mayoría que se pronunció en contra del proyecto original, por acuerdo de la Presidencia de esta Suprema Corte de veintiocho de febrero de dos mil diecinueve, se ordenó el turno del asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

II. Competencia.

8. Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225 y 226, fracción I, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece; y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo del citado año, toda vez que se suscita entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia de este Alto Tribunal.

III. Legitimación.

9. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo tercero, de la



Constitución Federal, y 227, fracción I, de la Ley de Amparo, toda vez que la hizo valer una de las partes de los juicios de las que derivan los criterios contendientes.

IV. Posturas contendientes.

10. La Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 666/2015, en sesión de treinta de septiembre de dos mil quince, por unanimidad de votos,¹ sostuvo el criterio relativo a que el artículo 223, fracción IX, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión no transgrede los derechos a la libertad de expresión, a la cultura (intereses morales en la modalidad integridad de la obra), ni tampoco resulta desproporcional, como lo argumentó la sociedad quejosa (directores realizadores de obras audiovisuales y otros).

11. En lo que interesa, la argumentación de la Segunda Sala consistió en explorar la legislación aplicable en materia de derecho de autor, relevante para la protección de obras artísticas, de la libertad de expresión, y determinó que el precepto impugnado es regular desde la perspectiva constitucional, porque "cualquier transmisión de programación difundida a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos; o, películas cinematográficas radiodifundidas o de televisión restringida se rige por un contrato, a través del cual, el autor o el titular de los derechos patrimoniales autoriza a un organismo de radiodifusión a transmitir una obra, aunado a que los derechos patrimoniales o morales de los autores, así como el derecho humano a la cultura, libre expresión o integridad de la obra pueden estar limitados por causa de utilidad pública, acorde a lo establecido en la Ley Federal del Derecho de Autor." La Sala precisó que, toda vez que las modificaciones en la transmisión derivan de la autorización previa de los autores, no se puede concluir que existe una transgresión a derecho fundamental alguno.

12. En este contexto, la Sala reconoció la validez de la determinación legislativa que prescribe que la programación difundida debe propiciar el uso correcto

¹ De los Ministros Silva Meza, Luna Ramos, Medina Mora I., y Pérez Dayán. Ausente el Ministro Franco González Salas.



del lenguaje. Para ello, se destacó el contenido de los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal, en los que se establece que la libertad de expresión tiene como límites los ataques a la moral, los derechos de terceros, la vida privada, la comisión de un delito, la perturbación del orden público y la contraposición de otros valores constitucionales.

13. En el caso se determinó que no se violaba la libertad de expresión, porque la disposición legislativa que ordena promover el uso correcto del lenguaje, si bien modifica el justo alcance que el autor pretende transmitir a través de su mensaje, constitucionalmente se prevé la obligación del Estado de velar por la educación de los individuos para contribuir a una mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitar los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, pues se busca la calidad en la transmisión de ideas que pueden impactar en una sociedad.

14. Por otra parte, la Segunda Sala determinó que la norma impugnada no impone una obligación absoluta de censura, pues lo que ordena es la "promoción" del uso correcto del lenguaje, "pero además porque debe tomarse en consideración que esa disposición obedece a la válida intención de velar por el derecho a la cultura y el buen uso del idioma".

15. La Segunda Sala terminó con la conclusión de que "no es posible que bajo la protección al derecho de libertad de expresión o de integridad de obras, se justifique el uso de cualquier palabra; cuando en algunos de los casos hasta resultan innecesarias dentro del contexto utilizado".

16. Cabe señalar que el anterior criterio no se reiteró por la Segunda Sala al resolver los amparos en revisión 917/2015, 757/2015 y 690/2015, los dos primeros en sesión de dos de diciembre de dos mil quince y el último en sesión de seis de enero de dos mil dieciséis, dado que no fue materia de litis en dichos asuntos. Además de que el denunciante de la contradicción de tesis no los se-



ñaló como criterios discordantes con el de Primera Sala. Por tanto, contrariamente a lo que se señaló en el acuerdo de la Presidencia de esta Suprema Corte, no deben considerarse como asuntos que integren la presente contradicción de tesis.

17. Por su parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte al resolver el amparo en revisión 578/2015, en sesión de catorce de junio de dos mil diecisiete, por mayoría de votos,² sostuvo el criterio relativo a que el artículo 223, fracción IX, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, viola el derecho a la libertad de expresión.

18. La decisión de la Sala se basó en el razonamiento de que la medida legislativa no supera el primer paso del estándar de escrutinio estricto de constitucionalidad aplicable para aquellas medidas que inciden en la libertad de expresión, pues el uso correcto del lenguaje es un fin demasiado ambiguo, que impide a esa Sala encontrar en el mismo un fin preciso y delimitado que sea imperioso desde la perspectiva constitucional, lo cual genera que este lineamiento suponga un riesgo irrazonable para que la autoridad imponga contenidos a los concesionarios.

19. Para la Primera Sala, el fin legislativo es ilegítimo, pues pretende que el Estado se erija en una autoridad lingüística y determine el uso correcto de las palabras en los medios de comunicación. Esto no es aceptable constitucionalmente, porque el lenguaje no es un sistema normativo determinado por las fuentes jurídicas de nuestro sistema constitucional, sino por fuentes extrajurídicas.

20. Lo anterior, para la Primera Sala, provoca que la referida porción normativa vulnere la libertad de expresión de la concesionaria, pues al producir y transmitir programación, debe cuidar hacer un uso correcto del lenguaje, inhibiéndose de producir contenidos que consideraría valiosos para la discusión pública. Muchas veces, los concesionarios podrían considerar necesario que ciertos mensajes se transmiten en un lenguaje irreverente, poco convencional o incluso

² De los Ministros Záldivar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández. Contra el voto del Ministro Pardo Rebolledo.



ofensivo para generar un impacto en los interlocutores y detonar una deliberación pública.

21. En esta ejecutoria se precisó que la discusión desinhibida exige que los participantes no estén sujetos a un permanente temor de ser sancionados por un uso incorrecto del lenguaje. La necesaria creatividad para la transmisión de sus ideas exige como presupuesto la preservación de la libertad para utilizar el lenguaje de la manera que mejor se considere, por lo que la Primera Sala estimó que no es un fin razonable para limitar la libertad de expresión lograr la corrección en el uso del lenguaje.

22. En suma, en la ejecutoria se concluyó que ante lo intrusivo de la intención de investir a la autoridad técnica en la materia con el control oficial sobre las reglas de corrección del lenguaje, la fracción legislativa es inconstitucional, por no establecer un fin constitucional imperioso.

V. Existencia de la contradicción.

23. Para determinar si existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, es necesario que se actualice una necesidad de unificación de métodos interpretativos.

24. Así, de acuerdo con lo resuelto por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, la forma de aproximarse a los problemas que se plantean en este tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de **unificar criterios** y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por las Salas de esta Suprema Corte. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación; es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto del mismo.

25. En otras palabras, para resolver si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen–, con el objeto



de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Las Salas contendientes debieron haber resuelto alguna cuestión litigiosa, en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos, se debe encontrar algún punto de toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina, acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

26. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia «P./J. 72/2010» del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de rubro y texto, que a continuación se reproduce: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."



27. Pues bien, de la relación de ejecutorias sintetizadas en el apartado anterior, se observa que se actualizan los pasos fijados por este Tribunal Pleno para tener por existente una contradicción de tesis.

28. En primer lugar, este Pleno observa que se actualiza el primer requisito, consistente en que las Salas contendientes debieron haber resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese, ya que ambas se enfrentaron a la misma cuestión litigiosa de determinar si el artículo 223, fracción IX, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión –que establece que la programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos, deberá propiciar el uso correcto del lenguaje– viola o no el derecho humano a la libertad de expresión.

29. De la misma manera, se surte el segundo requisito, consistente en identificar entre los ejercicios interpretativos respectivos algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general y que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

30. La actualización de un punto de toque en el presente caso se demuestra, porque mientras que la Segunda Sala determinó que debía reconocerse la validez del precepto legal desde la perspectiva del derecho a la libertad de expresión, la Primera Sala llegó a la conclusión opuesta, a través de la utilización de metodologías distintas.

31. El reconocimiento de validez de la Segunda Sala se basó en la consideración de que no se violaba la libertad de expresión, porque la norma impugnada no impone una obligación absoluta de censura, pues lo que ordena es la "promoción" del uso correcto del lenguaje, "pero además porque debe tomarse en consideración que esa disposición obedece a la válida intención de velar



por el derecho a la cultura y el buen uso del idioma"; con base en lo anterior, la Segunda Sala concluyó que "no es posible que bajo la protección al derecho de libertad de expresión o de integridad de obras, se justifique el uso de cualquier palabra; cuando en algunos de los casos hasta resultan innecesarias dentro del contexto utilizado."

32. Por su parte, la determinación de inconstitucionalidad de la Primera Sala se basó en la consideración de que dicha medida no supera el primer paso del estándar de escrutinio estricto de constitucionalidad, aplicable para aquellas medidas que inciden en la libertad de expresión, ya que el uso correcto del lenguaje es un fin demasiado ambiguo que impide a esa Sala encontrar en el mismo un fin preciso y delimitado que sea imperioso desde la perspectiva constitucional, lo cual genera que este lineamiento suponga un riesgo irrazonable para que la autoridad imponga contenidos a los concesionarios.

33. Finalmente, se cumple con el tercer requisito de existencia de la presente contradicción de tesis, ya que la discrepancia interpretativa se puede recharacterizar para formularse como una pregunta genuina acerca de la manera de acometer la cuestión jurídica abordada por ambos colegiados, cuya contestación será materia de estudio de fondo en el siguiente apartado: ¿el artículo 223, fracción IX, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión –que establece que la programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos deberá propiciar el uso correcto del lenguaje– viola o no el derecho humano a la libertad de expresión?

VI. Estudio de fondo

34. Este Tribunal Pleno contesta afirmativamente la pregunta de la presente contradicción de tesis. El artículo 223, fracción IX, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión viola la libertad de expresión, por lo que debe declararse su invalidez. El referido precepto establece lo siguiente:

"Artículo 223. La programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos, en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información, deberá propiciar:



"...

"IX. El uso correcto del lenguaje."

35. Como se observa en la transcripción, mediante el precepto analizado, el legislador introduce una restricción basada en *un punto de vista* –restricciones de contenido que se diferencian de aquellas neutrales al contenido, como son la de modo, tiempo y lugar– sobre la programación que se difunda a través de radiodifusión, televisión y audio restringidos, al establecer un mandato general de "propiciar" un cierto discurso y desalentar el opuesto, lo que se prescribe en lo que interesa mediante la orden de "propiciar" el uso "correcto" del lenguaje.

36. La restricción sobre el uso "correcto" del lenguaje no puede encuadrarse como una mera restricción de forma sobre el contenido de la programación, pues es una premisa suficientemente compartida en las sociedades democráticas modernas –multiculturales en su composición– que los distintos usos del lenguaje encierran distintas maneras de percibir la realidad. Lenguaje y realidad guardan relaciones estrechas innegables. No es sólo que con la proscripción de un uso "incorrecto" del lenguaje se impida a las personas expresar su visión de la realidad, sino que con su remoción de los canales de comunicación se les impide también articular sus valores y visiones normativas sobre lo que les rodea para ponerlos a consideración de la sociedad.

37. Por otra parte, desde la perspectiva de los procesos políticos, la exclusión del uso incorrecto del lenguaje genera el obvio riesgo de impedir que las personas formulen visiones críticas del *status quo*, con el consecuente resultado de que esos puntos de vista se invisibilicen en las deliberaciones previas a la toma de decisiones colectivas.

38. Este Pleno considera que la imposición de un solo uso correcto del lenguaje, controlado por autoridades estatales, es un ejemplo central de aquellas restricciones al cambio social, que deben considerarse sustantivas. Los criterios de corrección del lenguaje pueden encerrar la preservación de los discursos dominantes en una sociedad sobre los cuales se asientan prejuicios históricos y



en una democracia incluyente e igualitaria, éstos deberían poderse cuestionar con la libertad de expresión, incluso a través de usos no "correctos" del lenguaje.

39. Así, este Pleno considera que la restricción impuesta por el artículo 223, fracción IX, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es de contenido y no de forma, ya que, se insiste, el legislador no permite a los concesionarios mantenerse neutrales, sino que establece una obligación legal de promoción, lo que los compele a favorecer un tipo de contenido comunicativo con acciones positivas y abstenerse de presentar aquellos que no usen correctamente el lenguaje, con el riesgo de excluir distintas formas de ver la realidad y posibles visiones críticas de los discursos dominantes.

40. Así, si los concesionarios aplican la medida legislativa con rigor, deben hacer pasar como irrelevante el valor del contenido de su programación para contribuir a la discusión pública. Por más valioso que resulten esos contenidos para la deliberación pública por el tipo de información presentada o por su creatividad para generar una reflexión colectiva sobre un tema de interés general –el uso incorrecto del lenguaje puede generar un impacto discursivo único para llamar la atención sobre una crítica que difícilmente se lograría con una formulación apegada a los cánones lingüísticos aceptados por las mayorías–, los concesionarios deberán desalentar su transmisión si comprueban que se valen de un incorrecto uso del lenguaje.

41. Este Pleno observa que ambas Salas discrepan sobre la validez constitucional de la medida legislativa, ya que ambos aplican estándares de escrutinio opuestos. La Primera Sala aplica un estándar de escrutinio estricto y concluye que no supera el primer paso del mismo –la existencia de un fin constitucional imperioso– mientras que la Segunda Sala utiliza una metodología de evaluación de mera razonabilidad, al considerar suficiente comprobar que se relaciona en algún grado con un fin constitucional legítimo, como lo es la educación.

42. La diferencia de resultados interpretativos es el producto de la aplicación de ambas metodologías: la medida es válida si se sujeta a un estándar de mera razonabilidad, mientras que es inconstitucional si se sujeta a un escrutinio estricto. Ambas metodologías se basan en concepciones distintas de la libertad



de expresión por lo que respecta a la exigibilidad del estándar de escrutinio idóneo. La Primera Sala aplica un escrutinio estricto, porque considera que una restricción de contenido es constitucionalmente *sospechosa* desde los valores que se protegen con la libertad de expresión, mientras que la Segunda Sala aplica un estándar de mera razonabilidad al considerar que esas restricciones de contenido pueden ser reglamentadas por libertad configuradora si se relacionan con ciertos fines, como es el educativo.

43. Por tanto, este Pleno resuelve el diferendo entre ambas Salas disipando la referida pregunta metodológica. Las restricciones impuestas desde el poder público al contenido de los discursos producidos por las personas para transmitirse públicamente deben sujetarse a un test de proporcionalidad, de los utilizados ordinariamente por los tribunales constitucionales en el derecho comparado para evaluar la validez de las interferencias en los derechos humanos.

44. Este Pleno decide reservar el estándar de escrutinio estricto, el cual parte de una presunción de inconstitucionalidad de la norma analizada, sólo para aquellos casos de afectación al derecho a la no discriminación, es decir, para identificar violaciones al quinto párrafo del artículo 1o. constitucional, cuando se evalúen normas que introduzcan una desventaja en contra de alguna de las categorías sospechosas o grupos históricamente vulnerables,³ metodología que, sin embargo, cabe mencionar, no se usa para evaluar las acciones afirmativas, es decir, aquellas que utilizando como criterio de clasificación alguna de dichas categorías sospechosa, tienen el propósito de compensar o nivelar las desventajas que han sufrido, en cuyo caso, el estándar aplicable es un test de igualdad ordinario, como hemos determinado en una gran cantidad de precedentes.

45. El test de proporcionalidad, aplicable al presente caso, consiste de dos etapas, como lo ha determinado la Primera Sala, en la tesis de rubro: "TEST DE

³ Tiene aplicación la jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.) de este Tribunal Pleno, visible en la página 8 del Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, de título y subtítulo: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO."



PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.⁴

46. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas *prima facie* o inicialmente por el derecho.

47. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide 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.

48. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad.

49. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el

⁴ Tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.), visible en la página 915 del Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época.



grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

50. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o *prima facie*. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo.

51. Como se ha determinado en la doctrina de esta Corte, el test de proporcionalidad es el instrumento metodológico útil para evaluar la validez de las interferencias a los derechos humanos, pues es aquella metodología de implementación judicial que permite mediar entre las normas constitucionales, cuya estructura lógica es la de los principios y los casos concretos, es decir, para aplicar los "mandatos de optimización", que no teniendo prefijados sus hipótesis de aplicación, prescriben que su sentido normativo se maximice en el mayor grado posible en las condiciones fácticas y jurídicas de cada caso concreto.⁵

52. El test de proporcionalidad determina el punto constitucionalmente exigible de ese mandato de optimización frente a las normas infraconstitucionales, que pueden basarse en otros fines o bienes constitucionales valiosos, lo que se realiza constatando legitimidad constitucional de estos últimos, así como la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de los medios dispuestos por el autor de la norma.

53. La decisión de este Pleno de extender la aplicabilidad del test de proporcionalidad para resolver las tensiones con derechos humanos, como el de libertad de expresión, no pretende imponer una única e idéntica metodología para la resolución de todos los conflictos intraconstitucionales. La construcción de los estándares para implementar la Constitución es una tarea progresiva e inacabada y, como otros tribunales constitucionales, también consideramos

⁵ Tesis aislada P. XII/2011 de este Tribunal Pleno, visible en la página 23 del Tomo XXXIV, agosto de 2011 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "CONFLICTOS QUE INVOLUCRAN DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RESOLUCIÓN JURÍDICA."



que su construcción se condiciona a su utilidad para realizar la plena justiciabilidad de la Constitución; de ahí que en la jurisprudencia se detecten diversos estándares jurisprudenciales, cada uno obedeciendo a diversas necesidades interpretativas.

54. Este Pleno ha determinado, por ejemplo, que algunos derechos humanos, como la libertad personal, sólo pueden limitarse mediante la actualización de reglas constitucionales explícitas, cuya metodología de aplicación es la sub-sunción.⁶ En estos casos, las reglas constitucionales no pueden sujetarse a un test de proporcionalidad.

55. Por último, la aplicación del test de proporcionalidad a distintos derechos humanos no impide que esta Suprema Corte asigne distintos pesos a los diferentes derechos humanos. Así, teniendo los derechos humanos distintos pesos y exigencias, el test de proporcionalidad deberá adaptarse a esas distintas fuerzas y resistencias normativas de cada principio constitucional. Por ejemplo, este Pleno ha determinado que por lo que respecta a las libertades económicas, el test de proporcionalidad debe aplicarse considerando la amplia libertad configuradora del legislador en la materia, por lo que los pasos de legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad estricta deben aplicarse de una manera conforme con este reconocimiento de una amplia libertad de experimentación democrática.⁷

56. De la misma manera, en este caso, el test de proporcionalidad debe aplicarse en el contexto de un conflicto con la libertad de expresión, considerando

⁶ Aunque ciertamente la figura del arraigo se ha regulado constitucionalmente, no debe olvidarse que este Pleno lo había declarado inconstitucional por no actualizar ninguna de las excepciones constitucionales a la regla de la libertad personal. Véase la tesis P. XXII/2006 de este Pleno, visible en la página 1170 del Tomo XXIII, febrero de 2006 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "ARRAIGO PENAL. EL ARTÍCULO 122 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA QUE LO ESTABLECE, VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD PERSONAL QUE CONSAGRAN LOS ARTÍCULOS 16, 28, 19, 20 Y 21 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

⁷ Ver, por ejemplo, la jurisprudencia P./J. 29/2011 de este Pleno, visible en la página 20 del Tomo XXXIV, agosto de 2011 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES. LAS NORMAS QUE RESTRINGEN LA POSIBILIDAD DE FUMAR EN ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES ABIERTOS AL PÚBLICO DEBEN SER ANALIZADAS BAJO ESCRUTINIO NO ESTRICTO."



el lugar reforzado que ocupa ese derecho en nuestro edificio constitucional. Esta conclusión se encuentra respaldada en un importante conjunto de precedentes relevantes de esta Suprema Corte que ahora se reiteran y que apuntalan a la libertad de expresión como una precondition de la democracia.⁸

57. Desde la reforma de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, esta Suprema Corte se encuentra investida con las facultades propias de un Tribunal Constitucional. Por tanto, su papel desde entonces no ha sido sólo resolver los problemas jurídicos con una valor terminal, sino progresivamente tutelar las precondiciones de la democracia constitucional, mediante la construcción de criterios jurisprudenciales útiles para posicionar a los derechos humanos como los cimientos del ejercicio activo de la participación de las personas en los asuntos públicos;⁹ así, este Pleno ha determinado que los derechos de participación política –y no únicamente los electorales en sentido estricto– son justiciables para garantizar que las personas integren las mayorías en los procesos políticos, pero, sobre todo, para proteger a las minorías de los posibles abusos de las mayorías.¹⁰

58. Así, este Pleno ha determinado que la libertad de expresión, de prensa, el derecho a la información, el derecho asociación y al voto, por ejemplo, no sólo

⁸ Ver, por ejemplo, la jurisprudencia P./J. 25/2007, de este Pleno, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO." Igualmente, ver la jurisprudencia P./J. 24/2007, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6 Y 7 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO." Especialmente relevante para esta concepción lo fue la resolución de la acción de inconstitucionalidad 26/2006, ya que en este asunto el Pleno liga a la libertad de expresión con el modelo democrático, del cual derivó la jurisprudencia P./J. 69/2007, de rubro: "RADIODIFUSIÓN. LA SUJECCIÓN DE ESTE SERVICIO AL MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL SE DA EN EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES Y PERMISOS DE MANERA TRANSITORIA Y PLURAL CON EL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL QUE EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD EXIGE POR PARTE DE LOS CONCESIONARIOS Y PERMISIONARIOS."

⁹ Véase, por ejemplo, la jurisprudencia P./J. 101/99 de este Pleno, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER."

¹⁰ Ver jurisprudencia P./J. 83/2007 de este Pleno, visible en la página 984 del Tomo XXVI, diciembre de 2007 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVÉ."



deben concebirse desde la perspectiva subjetiva de la libertad negativa, esto es, desde el ámbito en que protegen la autonomía de las personas, sino también desde su perspectiva objetiva o colectiva, esto es, como precondiciones de una democracia representativa, ya que mediante su ejercicio se posibilita que las personas construyan sus preferencias y luego formen mayorías alrededor de ciertos temas, al mismo tiempo que garantizan que las minorías de hoy puedan convertirse en las mayorías de mañana.

59. Así, cuando mediante los procesos de producción de normas, las autoridades contemporáneas –respaldadas por los procesos mayoritarios– aprueben medidas restrictivas de esos derechos de participación en sentido amplio, este Pleno ha establecido que, para cumplir con el parámetro de control constitucional, su escrutinio debe realizarse considerando el reducido ámbito de su libertad configuradora.¹¹

60. Dicho lo anterior, este Pleno reitera lo establecido en su doctrina, a saber, que dentro de todas las precondiciones de la democracia, la que destaca por su centralidad es la libertad de expresión, y dentro de su ámbito de protección, sobresalen los discursos que posibilitan el disenso frente a los poderes político, económico y social, esto es, los discursos protegidos –político, académico, artístico–.¹²

61. Este Pleno concluye que siempre que se impugne una medida legislativa que interfiera en el contenido de la libertad de expresión u obstaculice la producción de discursos protegidos, debe aplicarse un test de proporcionalidad

¹¹ Ésta es la teoría adoptada por este Pleno para revisar la constitucionalidad de las medidas que impactan negativamente sobre las denominadas "categorías sospechosas." Ver la jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.) de este Pleno, visible en la página 8 del Libro 34 septiembre de 2016, Tomo I de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, de rubro (sic): "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO." También ver la jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), visible en la página 112 del Libro 34 septiembre de 2016, del Tomo I de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, de rubro (sic): "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL."

¹² Nada en esta sentencia debe interpretarse en el sentido de desconocer la doctrina construida en ambas Salas respecto a la aplicabilidad de un escrutinio ordinario a discursos no protegidos, como el comercial o el discurso de odio, ya que la presente contradicción de tesis no versa sobre estos tópicos.



que tome en consideración esta especial fuerza de resistencia constitucional de la libertad de expresión.

62. Precisado lo anterior, resta proceder a someter a dicho escrutinio al artículo 223, fracción IX, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

63. Este Pleno reitera que la libertad de expresión es una norma constitucional que presenta la estructura lógica de un principio. Aunque en su formulación textual en los distintos enunciados constitucionales y convencionales puedan encontrarse exigencias normativas que se presentan como reglas, como lo es la prohibición de la censura previa, en este caso, el conflicto se ubica en el ámbito de proyección del derecho en su modalidad de principio: la libertad para transmitir contenidos en los medios de comunicación.

64. Por tanto, la aplicación de la norma es apta para sujetarse a un test de proporcionalidad y no al método de la subsunción. Por otra parte, debe concluirse que la norma legal analizada interfiere en el contenido *prima facie* del derecho a la libertad de expresión, pues, como quedó precisado al inicio de este apartado, la norma impone una restricción de contenidos a distintos discursos protegidos. Por tanto, debe pasarse a la segunda etapa del test de proporcionalidad, consistente en la evaluación de la legitimidad de la finalidad buscada, de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la medida.

65. Este Pleno concluye que la medida legislativa no supera el primer paso del test de proporcionalidad, el cual requiere constatar que con la norma se busca realizar un fin legítimo desde la perspectiva constitucional. Metodológicamente, este primer paso requiere verificar, en otras palabras, que la Constitución ha singularizado dicha finalidad como una importante que justifique que el legislador haga uso de sus reducidas condiciones de libertad configuradora.

66. La medida en análisis no satisface este primer paso del estándar, ya que el uso correcto del lenguaje –finalidad que se explicita en el contenido de la norma– es un fin demasiado ambiguo que impide encontrar una formulación de la misma de una manera precisa y delimitada. En ninguna parte de la Constitución se observa un lenguaje afirmativo que dé sustento a un principio que aliente al Estado Mexicano a erigirse como autoridad en la corrección del uso del



lenguaje. Por el contrario, esta Suprema Corte considera que este propósito –de constituir a la autoridad estatal en autoridad lingüística– es una finalidad ilegítima constitucionalmente.

67. Si bien es cierto que el artículo 3o. de la Constitución consagra el derecho a la educación, y que en el artículo 4o. constitucional se prevé el derecho a la cultura, desde los cuales podría considerarse valioso la tutela de las condiciones de uso del lenguaje, este Pleno considera de la mayor relevancia distinguir entre finalidades. Lo que debe considerarse un fin constitucional legítimo desde estos derechos sociales es la difusión y la mayor disponibilidad posible de los servicios públicos de educación para la población.

68. Así, la finalidad que este Pleno reconoce como legítima, desde la perspectiva de los artículos 3o. y 4o. de la Constitución, es la generación de servicios o de disponibilidad de conocimientos; no la imposición de únicos criterios de utilización del lenguaje.

69. Para este Pleno, por tanto, desde estos derechos sociales, no sólo es inaceptable entender como un fin legítimo la imposición y control estatales de los criterios de corrección del uso del lenguaje, sino que resultan contrarios a los mismos, pues en sí mismo representa un riesgo irrazonable para que la autoridad imponga contenidos a los concesionarios en detrimento de la libertad de expresión.

70. Así, el fin legislativo de la norma analizada es ilegítimo, pues pretende que el Estado se erija en una autoridad lingüística y determine el uso correcto de las palabras en los medios de comunicación. Esto no es aceptable constitucionalmente porque el lenguaje no es un sistema normativo determinado por las fuentes jurídicas de nuestro sistema constitucional, sino por fuentes extrajurídicas, como lo concluyó la Primera Sala, cuyo uso debe reservarse al ejercicio de las libertades garantizadas por la libertad de expresión, de asociación, a la educación y a la cultura.

71. Así, debe concluirse que la finalidad legislativa es contraria a la libertad de expresión desde el primer paso del test de proporcionalidad, pues al tomarse en cuenta por los destinatarios de la norma es evidente que se inhibirán de



producir o contenidos que consideraría valiosos para la discusión pública, por la única razón de temer ubicarse fuera de los cánones del uso correcto del lenguaje.

72. Este Pleno hace suyo el criterio de la Primera Sala de que es valioso que los concesionarios se sientan en libertad de transmitir contenidos en un lenguaje irreverente, poco convencional o incluso ofensivo, si con ello estiman que contribuyen a generar un impacto relevante en el auditorio para iniciar una conversación pública o para aportar a ésta, y ello no sería posible si se reconociera la validez de una norma que prescribe a esos mismos concesionarios, procurar el uso correcto del lenguaje.

73. Por tanto, este Pleno considera que la norma es inconstitucional, ya que busca realizar un fin incompatible con los valores de la libertad de expresión. La discusión desinhibida exige que los participantes no estén sujetos a un permanente temor de ser sancionados por un uso incorrecto del lenguaje. La necesaria creatividad para la transmisión de sus ideas, exige como presupuesto la preservación de la libertad para utilizar el lenguaje de la manera que mejor se considere, por lo que este Pleno coincide con la Primera Sala en que el artículo 223, fracción IX, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es inconstitucional.

VI. Decisión

74. Por lo expuesto, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 216, párrafo segundo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, la sustentada por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo rubro y texto siguientes:

USO CORRECTO DEL LENGUAJE. EL ARTÍCULO 223, FRACCIÓN IX, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN QUE LO PREVÉ COMO OBLIGACIÓN DE PROCURACIÓN EN LA PROGRAMACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, VIOLA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.

Hechos: Las dos Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no coincidieron al responder la pregunta ¿el artículo 223, fracción IX, de la Ley Federal



de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que establece que la programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos, deberá propiciar el uso correcto del lenguaje, viola o no el derecho humano a la libertad de expresión?

Criterio jurídico: La medida legislativa establecida en el artículo 223, fracción IX, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es inconstitucional por no superar el primer paso del test de proporcionalidad, ya que no atiende a un fin constitucionalmente imperioso.

Justificación: Debe aplicarse un test de proporcionalidad para evaluar un precepto que impone una restricción de contenido a la libertad de expresión, el cual debe implementarse tomando en consideración el especial lugar reforzado que ocupa dicho derecho y el reducido ámbito de libertad configurativo del legislador. Como lo ha sostenido este Pleno, aquellas leyes que impongan restricciones a las precondiciones democráticas deben evaluarse considerando el menor ámbito de actuación de las autoridades, en oposición a aquellas que se proyectan sobre un ámbito de libertad configurativa de los órganos políticos, y si aquellas inciden en los contenidos de la libertad de expresión se incluyen en la primera categoría. Por tanto, para obtener reconocimiento de validez, esas medidas deben buscar realizar un fin legítimo, y la norma debe presentarse como un medio idóneo, necesario y proporcional en sentido estricto, lo cual no es superado por el precepto en cuestión desde la primera grada del test, ya que al establecer que la programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos deberá propiciar el uso correcto del lenguaje, es claro que no busca realizar un fin constitucionalmente legítimo, por el contrario, el uso correcto del lenguaje debe calificarse como un fin ilegítimo desde la perspectiva de todos los derechos involucrados y contrario a los fines de una democracia multicultural, el cual conforma un modelo normativo que permite el cuestionamiento de los discursos dominantes.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere.



SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

En consecuencia, para el efecto de ser indicado en el pie del engrose, después de los puntos resolutivos.

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 y IV relativos, respectivamente, a la denuncia de la contradicción y trámite del asunto, a la competencia, a la legitimación y a las posturas contendientes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado V, relativo a la existencia de la contradicción. Los Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con un escrutinio estricto de proporcionalidad, González Alcántara Carrancá con un escrutinio estricto de proporcionalidad, Franco González Salas, Piña Hernández,



Layneze Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados VI y VII relativos, respectivamente al estudio de fondo (con un escrutinio ordinario de proporcionalidad) y a la decisión. Los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat anunciaron sendos votos particulares. Los Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria corresponde a la tesis P./J. 9/2020 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, Tomo I, octubre de 2020, página 27, con número de registro digital: 2022233.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010, P./J. 25/2007, P./J. 24/2007 y P./J. 101/99 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXII, agosto de 2010, página 7, XXV, mayo de 2007, páginas 1520 y 1522, y X, septiembre de 1999, página 708, con números de registro digital: 164120, 172479, 172477 y 193257, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia y aislada P./J. 10/2016 (10a.), P./J. 9/2016 (10a.) y 1a. CCLXIII/2016 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas y 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas, con números de registro digital: 2012589, 2012594 y 2013156, respectivamente.



Voto particular que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la contradicción de tesis 247/2017.

I. Antecedentes

En sesión virtual correspondiente al treinta de abril de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió por mayoría de seis votos la contradicción de tesis 247/2017,¹ suscitada entre la Primera y la Segunda Salas de este Alto Tribunal, y determinó el criterio que debía prevalecer con carácter de jurisprudencia «P./J. 9/2020 (10a.)», bajo el título y subtítulo: "USO CORRECTO DEL LENGUAJE. SU IMPOSICIÓN COMO OBLIGACIÓN DE PROCURACIÓN EN LA PROGRAMACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN VIOLA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN."

Al efecto, se determinó que el artículo 223, fracción IX, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión vulnera la libertad de expresión, al establecer lo siguiente:

"**Artículo 223.** La programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos, en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información, deberá propiciar:

" ...

"IX. El uso correcto del lenguaje."

El Tribunal Pleno consideró que la norma vulnera la libertad de expresión, ya que la restricción impuesta es de contenido y no de forma. Así, el legislador no permite a los concesionarios mantenerse neutrales, sino que establece una obligación legal de promoción.

Luego, se consideró que la norma compele a los concesionarios a favorecer un tipo de contenido comunicativo con acciones positivas y abstenerse de presentar los que no usen correctamente el lenguaje.

II. Consideraciones de disenso

Respetuosamente, no comparto el criterio aprobado por la mayoría, toda vez que, en mi opinión, la circunstancia de que el artículo 223, fracción IX, de la Ley

¹ En contra los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán, Ana Margarita Ríos Farjat y Jorge Mario Pardo Rebolledo.



Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, determine que en la programación que se difunde deberá "propiciarse" el uso correcto del lenguaje, no conlleva alguna prohibición para la presentación de contenidos determinados.

Me parece que el "uso correcto del lenguaje" no tiene relación con el contenido o núcleo del mensaje objeto de transmisión, ni con las expresiones o palabras que en concreto se utilicen para transmitirlo, en cuanto a que éstas resulten o no ofensivas o soeces; sino que más bien, la norma en cuestión, se refiere al hecho de que el mensaje pueda ser debidamente comprendido por la audiencia.

Se trata entonces de que el mensaje sea "entendible" para los receptores, no de que se transmita o no determinado contenido, o de que para ello se utilicen o no determinadas palabras, vocablos o términos.

Además, se trata de "propiciar" dicho uso correcto, no de imponer o restringir determinado lenguaje. Lo que la norma busca, es favorecer, no imponer, acotar o prohibir cierto lenguaje, sino procurar que el mismo se utilice de forma correcta, para lo cual, es suficiente operar en un marco de recomendaciones o sugerencias, no de prohibiciones.

En extremo, la obligación que podría contener la norma sería a un nivel de difundir a quienes son responsables de la programación, las respectivas recomendaciones, sugerencias o consejos de carácter "no vinculatorio" para propiciar el uso correcto del lenguaje, sin que el acatamiento de ello, más allá de la mera dispersión, pudiera conllevar sanción alguna.

Me parece entonces que, por un lado, el término "propiciar" que contiene el primer párrafo del artículo 223, fracción IX, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, es determinante para rechazar la idea de que la norma contiene un mandato de imposición en los contenidos.

En tanto que, por otro lado, creo importante distinguir entre lo que es un "uso correcto del lenguaje" y un "uso del lenguaje correcto", lo que también determina el alcance de la norma general en cuestión.

En todo caso, un "uso correcto del lenguaje", busca difundir ciertos valores generalmente aceptados y ciertos elementos que puedan contribuir a un mejor desarrollo a partir de una mejor comunicación. Luego, ello no implica restringir, limitar ni mucho menos censurar contenidos.



En esos alcances, no comparto la inconstitucionalidad del precepto, ya que en los términos en que está redactado, no me parece que atenta de forma alguna en contra de la libertad de expresión.

Es por lo anterior, que con absoluto respeto al criterio aprobado por la mayoría, me permito separarme de las consideraciones que sustentan el fallo y de la jurisprudencia que se determinó debe prevalecer.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 9/2020 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, Tomo I, octubre de 2020, página 27, con número de registro digital: 2022233.

Voto particular que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la contradicción de tesis 247/2017.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el treinta de abril de dos mil veinte, resolvió la contradicción de tesis 247/2017 sustentada entre la Primera¹ y la Segunda Salas² de este Máximo Tribunal. La pregunta a resolver consistió en la siguiente: ¿El artículo 223, fracción IX, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión –que establece que la programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos, deberá propiciar el uso correcto del lenguaje– viola o no el derecho humano a la libertad de expresión?

La mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno determinaron que el artículo antes indicado es inconstitucional por no superar el primer paso del test de propor-

¹ La Primera Sala de esta Suprema Corte, al resolver el **amparo en revisión 578/2015**, en sesión de 14 de junio de 2017, por mayoría de votos de los Ministros Záldivar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández y contra el voto del Ministro Pardo Rebolledo, sostuvo el criterio relativo a que el artículo 223, fracción IX, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, viola el derecho a la libertad de expresión.

² La Segunda Sala, al resolver el **amparo en revisión 666/2015**, en sesión de treinta de septiembre de dos mil quince, por unanimidad de votos de los Ministros Silva Meza, Luna Ramos, Medina Mora y Pérez Dayán (el Ministro Franco estuvo ausente), sostuvo el criterio relativo a que el artículo 223, fracción IX, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión no transgrede los derechos a la libertad de expresión, a la cultura (intereses morales en la modalidad integridad de la obra), ni tampoco resulta desproporcional, como lo argumentó la sociedad quejosa (directores realizadores de obras audiovisuales y otros).



cionalidad,³ es decir, consideraron que la medida no se fundamenta en un fin constitucionalmente válido que justifique la restricción al derecho humano a la libertad de expresión. Al respecto, la sentencia concluye que el uso correcto del lenguaje debe calificarse como un fin ilegítimo, desde la perspectiva de todos los derechos involucrados y contrario a los fines de una democracia multicultural, el cual conforma un modelo normativo que permite el cuestionamiento de los discursos dominantes.

El tema discutido por el Tribunal Pleno es de gran impacto público, pues se analizó si es o no constitucional el artículo 223, fracción IX, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, es decir, si es o no es constitucional que la programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos, en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información, propicie "el uso correcto del lenguaje".

Muy respetuosamente, no comparto la decisión de la mayoría, por las consideraciones que expongo en el presente voto particular. Primero señalé algunas consideraciones generales, y después me centro en las consideraciones de la sentencia.

A. Precisiones generales en torno al desarrollo de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

En 1960 se publicó la Ley Federal de Radio y Televisión, que se mantuvo casi sin cambios, hasta 2006. Sólo tuvo cinco reformas, en 1970, 1974, 1980, 1982 y 1986, pero todas fueron muy menores: ajustar algún requisito para concesiones y permisos, o sus fianzas, regular retransmisión de programas extranjeros, ajustar montos de sanciones al salario mínimo, algún tema de programación infantil.

Mientras esa parcela de la radiodifusión se mantenía sin cambios, en materia de telecomunicaciones otra historia muy distinta se escribía. En 1968 se construían torres de telecomunicaciones, y la tecnología y su regulación evolucionaron hasta la publicación, en 1990, del Reglamento en Telecomunicaciones, siendo parte de un marco jurídico que evolucionó sin cesar hasta publicarse la Ley Federal de Telecomunicaciones en 1995 y crearse el incipiente órgano regulador del ramo, la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en 1996. Y digo

³ Mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



incipiente, porque bien sabe esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que convertir esa pequeña agencia, la COFETEL, en un auténtico órgano regulador, fue que se logró a base de sentencias de este Máximo Tribunal.

Lo que quiero ilustrar aquí es cómo, con tanta vertiginosidad tecnológica, con tanto debate público nacional e internacional, la Ley Federal de Radio y Televisión se mantuvo extrañamente ajena a todo esto.

Quizá por eso se comprende que desde el inicio del siglo XXI la sociedad mexicana demandara cambios. Así, en marzo de 2001, el gobierno en turno inauguró los trabajos de la denominada *Mesa de Diálogo para la Reforma Integral del Marco Jurídico de los Medios Electrónicos*, en la que participaron concesionarios, permisionarios, autoridades, académicos, legisladores, políticos e integrantes de la sociedad civil, a fin de discutir en conjunto cómo poner al día a la Ley Federal de Radio y Televisión.

Aquel largo esfuerzo no cristalizó, y en 2006 se reformó la Ley Federal de Radio y Televisión sin incorporar nada de lo trabajado, pero sí cuestiones que invalidó esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 26/2006.

Recuerdo que uno de los temas recurrentes en aquella *Mesa* era el de los contenidos: cómo regularlos para no dar lugar a censuras ni persecuciones, pero tampoco a programas de contenidos zafios y vulgares. Es más, en un ensayo de ese entonces, *Las audiencias y su derecho fundamental a la comunicación*, de Vega y Orozco, se hace una crítica a la Secretaría de Gobernación por ser omisa en no ejercer su facultad para sancionar⁴.

Recordemos que el artículo 63 de la abrogada Ley Federal de Radio y Televisión, que se mantuvo hasta 2014, establecía: "*Quedan prohibidas todas las transmisiones que causen la corrupción del lenguaje y las contrarias a las buenas costumbres, ya sea mediante expresiones maliciosas, palabras o imágenes procaces, frases y escenas de doble sentido, apología de la violencia o del crimen; se prohíbe, también, todo aquello que sea denigrante u ofensivo para*

⁴ Vega Montiel, Aimée y Orozco, Guillermo, "Las audiencias y su derecho fundamental a la comunicación. Los contenidos y formatos audiovisuales, ejes clave en la democratización del sistema comunicativo" en Esteinou, Javier y Alva, Alma Rosa, *La "Ley Televisa" y la lucha por el poder en México*, México, UAM, 2009, p. 525.



el culto cívico de los héroes y para las creencias religiosas, o discriminatorio de las razas; queda asimismo prohibido el empleo de recursos de baja comicidad y sonidos ofensivos."

Esto es lo que decía el artículo 63 que estuvo vigente desde 1960 a 2014, hasta que se publicó la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, con verbos de distinto matiz, como "proponer", "procurar", "propiciar".

No soslayo que esta ley abrogada se refería básicamente a la radio y televisión abiertas, y que el precepto impugnado que se discute hoy, el 223 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se refiere a radiodifusión o televisión y audio restringidos. Conviene tener esto presente porque, al incluir en la mención a la televisión y audio restringidos, debemos considerar una significativa presencia de contenidos de otros países y en otros idiomas, lo que abona a entender que el uso correcto del lenguaje no se refiere a usar con propiedad el idioma español sino a cuidar la calidad de los contenidos que se transmiten (aun siendo restringidos) por redes públicas de telecomunicaciones, que son bienes nacionales sobre las cuales el Estado puede imponer especificidades y condiciones atendiendo al bien común.

Considero que lo que hay que tener en mente al analizar este precepto, no son los programas chuscos que, jugando o imitando formas de hablar, hagan uso de expresiones que no corresponden a un lenguaje correcto, pues eso es inocuo; sino justamente la telebasura, como la define la Real Academia de la Lengua Española: contenidos zafios y vulgares en la programación.

B. Argumentos disidentes respecto de la sentencia dictada en la contradicción de tesis 247/2017

Para explicar mi posición en contra de la sentencia, me permito transcribir el contenido de dos de las disposiciones comunes aplicables a los contenidos que establece la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y que me parecen de relevancia para desarrollar los argumentos que me llevan a no coincidir con la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno. Los artículos 222 y 223 de la ley antes señalada, establecen lo siguiente:

"Artículo 222.

"El derecho de información, de expresión y de recepción de contenidos a través del servicio público de radiodifusión y de televisión y audio restringidos, **es libre y consecuentemente no será objeto de ninguna persecución o in-**



investigación judicial o administrativa ni de limitación alguna ni censura previa, y se ejercerá en los términos de la Constitución, los tratados internacionales y las leyes aplicables.

"Las autoridades en el ámbito de su competencia promoverán el respeto a los derechos humanos, el principio del interés superior de la niñez, a fin de garantizar de manera plena sus derechos, así como la perspectiva de género."

"Artículo 223.

"La programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos, **en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información**, deberá propiciar:

"I. La integración de las familias;

"II. El desarrollo armónico de la niñez;

"III. El mejoramiento de los sistemas educativos;

"IV. La difusión de los valores artísticos, históricos y culturales;

"V. El desarrollo sustentable;

"VI. La difusión de las ideas que afirmen nuestra unidad nacional;

"VII. La igualdad entre mujeres y hombres;

"VIII. La divulgación del conocimiento científico y técnico, y

"IX. El uso correcto del lenguaje.

"Los programadores nacionales independientes y aquellos programadores que agregan contenidos podrán comercializar éstos en uno o más canales para una o más plataformas de distribución de dichos contenidos. Las tarifas de estas ofertas comerciales serán acordadas libremente entre estos programadores y las redes o plataformas sobre las que se transmitirán, conforme a las prácticas internacionales."

Ahora bien, la sentencia señala que la fracción IX del artículo 223 permite que el Estado se erija en una autoridad lingüística que determina el uso correcto de



las palabras en los medios de comunicación. Así, se establece que eso no es aceptable constitucionalmente, pues –a decir de la mayoría del Tribunal Pleno– el lenguaje no es un sistema normativo determinado por las fuentes jurídicas de nuestro sistema constitucional.

No obstante, reitero que no puede hablarse de "autoridad lingüística" al referirnos al contenido de audio y televisión restringidos porque, como hemos señalado, una cantidad importante proviene del extranjero. El propio Instituto Federal de Telecomunicaciones dio cuenta en un informe que más del noventa por ciento de los programas para niños son extranjeros.⁵ De tal suerte que, aunque pueda ser atractiva la idea de estar combatiendo a una especie de policía censorador del idioma, tal idea es tan falaz como un molino de viento, y dejó de observarse la verdadera esencia del artículo que se ha invalidado y que era **tutelar el derecho de las audiencias**.

Adicionalmente, considero que la fracción IX antes referida no debía leerse de manera aislada porque no existe motivo algún para haber sido desprendida de su contexto integral. El artículo 223 inicia claramente estableciendo que la programación que se difunda, "**en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información, deberá propiciar el uso correcto del lenguaje**". Tampoco debió soslayarse la parte final del artículo 217, que señala que "**en el ejercicio de estas atribuciones, la Secretaría de Gobernación deberá respetar los derechos a la manifestación de las ideas, libertad de información y de expresión y no podrá realizar ninguna censura previa**".⁶ ¿Cómo podría hablarse de una censura a la libertad de expresión con estas dos cuñas claramente puestas?

Un punto importante es que el artículo 223 contiene nueve fracciones. Sólo la última, la novena, es la que se refería al uso correcto del lenguaje. ¿Cómo vamos a medir el resto de las fracciones?

Si no queremos una "Policía del lenguaje", como se dijo en una discusión plenaria sobre este tema –y o retomo con el mayor de los respetos–, ¿cómo evitaremos

⁵ Instituto Federal de Telecomunicaciones, *Estudios sobre la oferta y consumo de programación para público infantil en radio, televisión radiodifundida y restringida*, abril de 2018.

⁶ "**Artículo 217**. Corresponde a la Secretaría de Gobernación:

"...

"En el ejercicio de estas atribuciones, la Secretaría de Gobernación deberá respetar los derechos a la manifestación de las ideas, libertad de información y de expresión y no podrá realizar ninguna censura previa."



mos una "Policía de los valores artísticos, históricos y culturales" tutelados por la fracción IV? También quizá podría hablarse de una "Policía de las ideas que afirman nuestra identidad nacional", porque esto pide propiciar la fracción VI.

Toda vez que "**difunden valores**" estas fracciones **también** están imbricadas en la libertad de expresión. En lo personal, me preocupa abordar así un tema que es sólo una parte de uno más complejo, y que a la sociedad le ha costado tanto. El contexto importa en el constitucionalismo democrático.

En definitiva, la ley analizada en la presente contradicción de tesis regula una materia muy compleja, embebida en la libertad de expresión, pero también en el derecho de las audiencias y la calidad de los contenidos, que sí tienen relación directa con los derechos a la educación y a la cultura, y a otros amparados en el marco constitucional. Por esta misma razón, no puedo leer la fracción IX del artículo 223 de forma **tan aislada**, y menos después de las precisiones del artículo que le precede, el 222: *"El derecho de información, de expresión y de recepción de contenidos a través del servicio público de radiodifusión y de televisión y audio restringidos, es libre y consecuentemente no será objeto de ninguna persecución o investigación judicial o administrativa ni de limitación alguna ni censura previa, y se ejercerá en los términos de la Constitución, los tratados internacionales y las leyes aplicables."*

Por varias partes en esta ley estos preceptos se esmeran en dar garantías de no censura, de libertad de expresión, de no persecución, con tal de lograr asomar un justo reclamo del espectador mexicano: mejorar los contenidos de la radiodifusión y de la televisión y audio restringidos. Pero no se logra, se invalidó lo que ha costado tanto en términos de derechos de las audiencias, no importan las garantías que la propia ley otorgue, se manda el mensaje que no se cree en éstas, no se cree en la ley.

Este propio artículo 223 dice que todos los nueve incisos se van a entender *"dentro de un marco de libertad de expresión y de recepción de ideas e información"*. Me parece que estos dos artículos, el 222 y el 223 nos orientan hacia una interpretación conforme, no a una inconstitucionalidad o a una confrontación con la libertad de expresión.

En todo caso, este "uso correcto del lenguaje" está desdoblado en los Lineamientos de Clasificación de Contenidos Audiovisuales de las Transmisiones Radiodifundidas y del Servicio de Televisión y Audio Restringidos, publicados en el Diario Oficial de la Federación en agosto de 2018.



"I. Clasificación (AA)

"... LENGUAJE: Los programas dirigidos a las niñas y niños deben presentar lenguaje claro, sencillo y de fácil comprensión. No deben presentar lenguaje soez, ni diálogos de doble sentido. Asimismo, no deben contener diálogos, sonidos o efectos con connotaciones ofensivas, denigrantes o discriminatorias, sino que, por el contrario, los programas dirigidos a las niñas y niños deben propiciar el uso correcto del lenguaje.

"Los programas AA procurarán reflejar valores positivos que fortalezcan la autoestima, alienten la cooperación y muestren conductas de responsabilidad hacia los niños, niñas y adolescentes y de éstos hacia los demás.

"II. Clasificación (A)

"... LENGUAJE: Los programas dirigidos para todo tipo de audiencias deben presentar un lenguaje claro, sencillo y de fácil comprensión. No deben presentar lenguaje soez, algunas expresiones que no sean consideradas como ofensivas pueden usarse de manera excepcional cuando la trama y contexto del programa lo justifiquen y no se muestren como una característica positiva de la personalidad. Asimismo, no deben contener diálogos o efectos con connotaciones denigrantes, discriminatorias o escatológicas.

"III. Clasificación (B)

"...

"LENGUAJE: En los programas para audiencias mayores de 12 años, pueden presentarse circunstancialmente palabras soeces siempre y cuando estén justificadas en los elementos que se distinguen de la trama principal y constituyen datos de referencia del programa y sin que impliquen una intención ofensiva, ni constituyan un rasgo predominante de la identidad de los personajes. No pueden contener diálogos, sonidos o efectos con connotaciones denigrantes o discriminatorias.

"IV. Clasificación (B-15)

"... LENGUAJE: Los programas para audiencias mayores de 15 años pueden presentar ocasionalmente palabras soeces, es decir, hacer uso de palabras con el objetivo de ofender sin hacer de ello un atributo positivo y continuo de los personajes. Los programas no deben hacer uso de lenguaje con fines deni-



grantes, discriminatorios o escatológicos, así como no deben promover estereotipos de mujeres y hombres. No podrá contener diálogos, sonidos o efectos con connotaciones ofensivas, denigrantes o discriminatorias.

"V. Clasificación (C)

"... LENGUAJE: Los programas para audiencias adultas pueden usar cualquier tipo de lenguaje, sin que sea con fines discriminatorios o denigrantes.

"VI. Clasificación (D)

"LENGUAJE: En los programas dirigidos exclusivamente para audiencias adultas podrán utilizar cualquier tipo de lenguaje, incluyendo diálogos sugestivos y extremadamente fuertes."

Como se observa, uno de los fundamentos de la normativa antes transcrita es precisamente el artículo 223, y aquí el lenguaje, junto con otros elementos, es clasificado, de suerte que se permite que sea de un modo para el público infantil (Clasificación AA), y siguiendo lineamientos muy particulares para las clasificaciones B y en adelante, hasta la D. Por ejemplo, en la programación propia para la clasificación B el lenguaje correcto o aceptado indica que "*pueden presentarse circunstancialmente palabras soeces siempre y cuando estén justificadas y sin que impliquen una intención ofensiva, ni constituyan un rasgo predominante de la identidad de los personajes*". En cambio, el lenguaje correcto para la clasificación D, permite usar cualquier tipo de lenguaje, incluyendo diálogos sugestivos y extremadamente fuertes.

¿Dónde está la supuesta censura? Esta provisión muestra la falaz premisa del párrafo 72 de la sentencia (que es la parte medular). La norma invalidada no prohibía esto (pues es lenguaje permitido en clasificación D), sino salvaguardaba el derecho de la audiencia a contenidos de calidad y bien clasificados en el lenguaje utilizado.

Así, en cierta forma, la discusión del Tribunal Pleno implicó, por vía de consecuencia, la posibilidad de homologar todo tipo de lenguaje, en toda ocasión, pues el único parámetro de "lo correcto" es la libertad de expresión en su aspecto más abierto, y con la justificación más subjetiva: la del transmisor, no la del receptor. Que el concesionario pueda ser irreverente u ofensivo cuando se sienta a gusto.

Por todo lo que he expuesto, contrario a lo que se determina en la sentencia, encuentro que la norma impugnada sí expresaba un fin constitucional, que es



proteger el derecho de las audiencias a contenidos de competencia y calidad, como señala el **artículo 6o constitucional**, con una debida clasificación de los contenidos que se le presentan a través de la radio y la televisión restringidos. La forma menos gravosa posible, me parece, es precisamente ésta: establecer que, dentro de un marco de libertad de expresión, habrá un uso correcto del lenguaje. Por lo menos los artículos 222 y 223 hacen la salvedad de que el marco normativo de valoración es la libertad de expresión. No veo ningún afán de proponer "virtuosismo", sino de tutelar el derecho a la educación, la cultura y otros valores constitucionales.

Por todo lo anterior, muy respetuosamente, no comparto la conclusión de la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno.

Voto particular que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en la contradicción de tesis 247/2017.

En sesión de treinta de abril de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 247/2017, declarando su existencia y la inconstitucionalidad del artículo 223, fracción IX, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Al respecto, quiero manifestar que no coincido con la decisión tomada por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno conforme a las líneas que a continuación desarrollo.

a. Existencia de la contradicción

Respetuosamente, no comparto la conclusión alcanzada en el apartado "*V. Existencia de la contradicción*", en el que se determinó por mayoría de ocho votos¹ la existencia de la contradicción al considerar que la Primera y la Segunda Salas de este Alto Tribunal sostuvieron una discrepancia interpretativa en relación con el punto jurídico consistente en si el artículo 223, fracción IX, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que establece que la programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos deberá propiciar el uso correcto del lenguaje, viola o no el derecho humano a la libertad de expresión.

¹ De los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán.



Esto, porque considero que los argumentos de constitucionalidad que analizaron las Salas en los asuntos que se sometieron a su consideración fueron sustancialmente distintos. Toda vez que la Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 578/2015,² se centró en determinar si el artículo que acabo de mencionar violaba la libertad de expresión al establecer límites a los contenidos de las transmisiones de la parte recurrente; en cambio, en el amparo en revisión 666/2015,³ la Segunda Sala estudió si el doblaje de películas dañaba la obra del autor y violaba los derechos a la libertad de expresión y a la cultura.

Por lo que, a mi parecer, el derecho que se cuestionó en el asunto resuelto por la Primera Sala era la libertad de expresión en su dimensión pública (programación de los medios de comunicación); por el contrario, el derecho cuestionado en el amparo en revisión del que conoció la Segunda Sala era la libertad de expresión en su dimensión individual (derechos de autor en la integridad de la obra).

En consecuencia, considero complicada la existencia de la contradicción, ya que las Salas analizaron temas distintos, en un caso se estudió la libertad de expresión desde su dimensión social y, en el otro, los derechos de autor desde su dimensión individual.

b. Estudio de fondo

Por otro lado, tampoco comparto la conclusión alcanzada en el apartado "VI. *Estudio de fondo*" en el que se determinó por mayoría de seis votos⁴ que debe aplicarse un test de proporcionalidad para evaluar una norma que impone una restricción de contenido a la libertad de expresión, ya que, para obtener un reconocimiento de validez, esas medidas deben buscar realizar un fin legítimo, y la norma debe presentarse como un medio idóneo, necesario y proporcional en sentido estricto, lo cual no era superado por el artículo impugnado

² Fallado el 14 de junio de 2017, por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández. Contra el voto del Ministro Pardo Rebolledo.

³ Fallado el 30 de septiembre de 2015, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, Margarita Beatriz Luna Ramos, Eduardo Medina Mora I., y presidente Alberto Pérez Dayán. el Ministro José Fernando Franco González Salas estuvo ausente.

⁴ De los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con un escrutinio estricto de proporcionalidad, González Alcántara Carrancá con un escrutinio estricto de proporcionalidad, Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados VI y VII relativos, respectivamente al estudio de fondo (con un escrutinio ordinario de proporcionalidad).



desde la primera grada del test, toda vez que al establecer que la programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos deberá propiciar el uso correcto del lenguaje, es claro que no busca realizar un fin constitucionalmente legítimo, por el contrario, el uso correcto del lenguaje debe calificarse como un fin ilegítimo desde la perspectiva de todos los derechos involucrados y contrario a los fines de una democracia multicultural, lo que conforma un modelo normativo que permite el cuestionamiento de los discursos dominantes.

Lo anterior, toda vez que considero que la norma analizada no constituye una medida legislativa restrictiva, por lo que no era procedente realizar un estudio de proporcionalidad, ya que el precepto en estudio establece que *"la programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos, en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información, deberá propiciar: ... IX. el uso correcto del lenguaje"*, es decir, utiliza el verbo *"propiciar"*, lo que implica, en términos de la Real Academia de la Lengua, *"favorecer que algo acontezca o se realice"*, pero no se establece como un deber irrestricto o impositivo; en consecuencia, no hay una orden expresa en la que se determine que el uso del lenguaje tiene que ser de cierta forma y menos se dice que en caso de no ser así se va a aplicar una sanción, por lo que no se está prohibiendo ni restringiendo algún determinado lenguaje.

Además, el hecho de que en la norma se establezca que la programación debe *"propiciar el uso correcto del lenguaje"* es acorde a la obligación del Estado consistente en favorecer los beneficios de la cultura a toda la población, como se establece en el artículo 6o., apartado B, fracción III, de la Constitución Federal.⁵

De tal modo que no advierto que esto implique una restricción al derecho de libertad de expresión de las personas o de los medios de comunicación, pues se pueden utilizar expresiones ofensivas sin que esto implique, necesariamente, que el lenguaje se utilizó de manera incorrecta, ya que su uso correcto está vinculado a la circunstancia de que el mensaje esté transmitido, de tal forma

⁵ Artículo 6o. ...

"B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones: ...

"III. La radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3o. de esta Constitución. ..."



que pueda ser entendido por la audiencia que lo recibe (maximizando el derecho a la libertad de expresión desde su perspectiva colectiva), y no tiene nada que ver con las palabras que se utilicen o con su contenido.

En mérito de lo expuesto, sirvan estas líneas para expresar mi disiento en las consideraciones sustentadas por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno de la Suprema corte de Justicia de la Nación.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la contradicción de tesis 247/2017.

1. En sesión pública de treinta de abril de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 247/2017, bajo la ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, suscitada entre los criterios de la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte, en relación con la constitucionalidad del artículo 223, fracción IX, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en adelante "LFTR").
2. La cuestión jurídica por resolver consistió en determinar si este artículo afecta injustificadamente la libertad de expresión, por establecer la obligación de que la programación que se difunda a través de radiodifusión, televisión o audio restringidos propicie el uso correcto del lenguaje. Por mayoría de seis votos, el Tribunal Pleno determinó que el criterio que debía prevalecer es que el artículo afectaba injustificadamente la libertad de expresión.
3. Si bien formé parte de la mayoría que votó por considerar que la norma era inconstitucional, no coincidí con la metodología por la que se llega a esta conclusión en la sentencia. Como explicaré con detalle más adelante, en ella se afirma que todas las restricciones a la libertad de expresión deben analizarse con un test de proporcionalidad ordinario, pues el test de escrutinio estricto únicamente procede respecto de medidas que inciden en el derecho a la igualdad con base en categorías sospechosas.
4. Aunque tenía algunas diferencias argumentativas con el proyecto original, yo coincidía con la propuesta del Ministro ponente en el sentido de que las restricciones al contenido o punto de vista de los mensajes deben someterse a un escrutinio más estricto que el aplicable a meras restricciones de forma.
5. A continuación, haré un breve resumen de las consideraciones de la sentencia (A). Posteriormente, explicaré mis principales razones de disenso (B).



A. Consideraciones de la sentencia

6. La sentencia parte de la premisa de que el artículo 223, fracción IX, de la LFTR prevé una restricción al punto de vista de los mensajes, pues consiste en un mandato de propiciar un cierto discurso –el discurso correcto– y desalentar el opuesto. En ella se explica que la restricción no puede considerarse de forma, puesto que, en las sociedades democráticas modernas, marcadas por la multiculturalidad, los distintos usos del lenguaje encierran distintas maneras de percibir la realidad, y constituyen canales de comunicación para articular sus valores y visiones normativas, así como para ponerlos a consideración de la sociedad.
7. Se agrega que excluir el uso incorrecto del lenguaje genera un riesgo de impedir la formulación de visiones críticas del *status quo*, así como de preservar discursos dominantes sobre los que se asientan prejuicios históricos que deben poder cuestionarse en una democracia. Así, se permitiría a las autoridades estatales restringir el cambio social, lo que debe considerarse una restricción sustantiva.
8. Se afirma que la razón por la que las Salas discrepan respecto de la constitucionalidad de la medida legislativa es que aplican estándares de escrutinio opuestos. Mientras que la Primera Sala considera que la medida debe someterse a un escrutinio estricto, la Segunda Sala la evalúa con base en un estándar de mera razonabilidad.
9. La sentencia señala que ninguna de estas metodologías es adecuada, pues las restricciones impuestas a los discursos deben sujetarse a un test ordinario de proporcionalidad. Se explica que el estándar de escrutinio estricto debe reservarse a los casos de afectación al derecho a la no discriminación en los que se introduzcan desventajas en contra de categorías sospechosas o grupos históricamente vulnerables, exceptuando los casos en los que las medidas bajo análisis sean acciones afirmativas.
10. Así, se afirma que la metodología para evaluar la compatibilidad de medidas que inciden en el contenido *prima facie* de la libertad de expresión es un test de proporcionalidad en sentido amplio con las siguientes cuatro gradas: i) finalidad legítima, ii) idoneidad, iii) necesidad y iv) proporcionalidad en sentido estricto.
11. Se aclara que el Tribunal Pleno no pretende imponer una única e idéntica metodología para resolver las tensiones con derechos humanos, así como que la aplicación del test de proporcionalidad no impide que se les asignen dis-



tintos pesos a derechos humanos diferentes. De hecho, se indica que al aplicarse el test ordinario de proporcionalidad debe tomarse en cuenta el lugar reforzado que ocupa la dimensión colectiva de la libertad de expresión como precondition de la democracia constitucional, así como la importancia de los discursos protegidos (político, académico, artístico) que posibilitan el disenso frente a los poderes político, económico y social.

12. Con base en esta metodología, en la sentencia se concluye que el artículo 223, fracción IX, de la LFTR afecta injustificadamente la libertad de expresión, pues no tiene una finalidad legítima. Se explica que la promoción del uso correcto del lenguaje es un fin que no encuentra sustento en la Constitución, pues ninguno de sus artículos permite al Estado erigirse como autoridad lingüística y determinar el lenguaje que pueden utilizar los medios de comunicación. Asimismo, los derechos a la educación y la cultura exigen la difusión y mayor disponibilidad de servicios públicos y conocimientos, pero no autorizan la imposición de criterios únicos en la utilización del lenguaje.
13. Por último, se afirma que es valioso que los concesionarios se sientan en libertad de transmitir contenidos en un lenguaje irreverente, poco convencional o incluso ofensivo, si con ello estiman que contribuyen a generar un impacto relevante para iniciar una conversación pública, así como que la discusión desinhibida exige que los participantes no estén sujetos al permanente temor de ser sancionados por el uso incorrecto del lenguaje.

B. Razones de disenso

14. La Suprema Corte ha hecho una muy valiosa labor de análisis de la importancia y del rol de la libertad de expresión. Esta labor ha permitido identificar restricciones a este derecho que, *prima facie*, tienen una mayor gravedad, pues tienen una mayor probabilidad de impedir que la libertad de expresión cumpla con sus finalidades específicas dentro de la democracia constitucional.
15. Me parece que la sujeción de restricciones a la libertad de expresión a distintos niveles de escrutinio es un instrumento fundamental para permitir un análisis claro y racional de estas limitaciones. La utilización de distintos niveles de escrutinio permite ajustar la exigencia de justificación de estas limitaciones y el grado de sospecha con el que se analizan a su gravedad, *prima facie*.
16. Por ejemplo, la Primera Sala ha establecido que una de las preconditiones democráticas más básicas es la posibilidad de que todo contenido pueda formar parte de la deliberación democrática, así como de que no se manipule esta deliberación al únicamente permitir la expresión de un punto de vista



sobre una cuestión sometida a la deliberación colectiva. Por ello, ha señalado que debe utilizarse un nivel de escrutinio más bajo para restricciones que sólo regulan el tiempo, modo o lugar de un discurso.¹ En cambio, ha señalado que debe realizarse un escrutinio más estricto para restricciones al contenido de los discursos y a puntos de vista específicos.²

17. En mi opinión, este criterio ha sido fundamental para garantizar el cumplimiento del deber de neutralidad del Estado en relación con el contenido de los mensajes. Asimismo, ha sido central para el respeto al derecho de autonomía de las personas, que exige que se les permita llegar a conclusiones propias sobre el valor de verdad o la corrección de la información u opiniones que expresan los demás.³
18. La Suprema Corte y la Corte Interamericana también han distinguido entre diferentes tipos de discursos con base en su contribución a la función que tiene la libertad de expresión como piedra angular de la democracia y de la expresión de elementos esenciales de la identidad. Ambos tribunales han identificado al discurso político y, particularmente, al discurso sobre la actuación de funcionarios y candidatos a cargos públicos, como un discurso especialmente protegido.⁴ La Corte Interamericana también ha considerado como discurso especialmente protegido el uso de la lengua propia.⁵ Estos discursos han sido contrastados con otros de protección ordinaria. Asimismo, han sido contrastados con discursos que son de protección atenuada por no contribuir a los fines primordiales de la libertad de expresión. Un ejemplo de este último

¹ Al respecto, se ha aclarado que el nivel de escrutinio bajo a las restricciones de forma sólo procede si las limitaciones no tienen un efecto desproporcionado en perjuicio de un punto de vista minoritario y si existen medios alternativos reales para difundir esos discursos.

² Véase la tesis aislada 1a. XXXIX/2018 (10a.), emitida por la Primera Sala, de título y subtítulo: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. RESTRICCIONES Y MODALIDADES DE ESCRUTINIO.", consultable en el *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 54, mayo de 2018, Tomo II, página 1230.

³ En mi opinión, este deber no exime al Estado de garantizar las condiciones necesarias para que las personas puedan estar adecuadamente informadas, ni del deber de proteger a las personas de afectaciones desproporcionadas derivadas del abuso de la libertad de expresión. Más bien conlleva una obligación de que, *prima facie*, toda información veraz e imparcial pueda formar parte de la deliberación, impidiendo que no sea restringida de manera previa o a través de responsabilidades ulteriores.

⁴ Véase, entre muchos otros, el amparo directo en revisión 2044/2008, resuelto por la Primera Sala en sesión de diecisiete de junio de dos mil nueve.

⁵ Véase, Corte IDH, *Caso López Álvarez vs Honduras*, sentencia del 1 de febrero de 2006, serie C, No. 141, párr. 109.



tipo de discurso es el de carácter comercial, cuyas restricciones la Suprema Corte había establecido debían analizarse con base en un estándar de escrutinio atenuado, al que corresponde un test incluso menor al test ordinario de proporcionalidad.⁶

19. En suma, la utilización de distintos niveles de escrutinio para analizar las restricciones a la libertad de expresión tiene una función central para garantizar que el grado de justificación de las restricciones y el grado de sospecha con el que se analiza su constitucionalidad se ajusten, por un lado, a la importancia del tipo de discurso restringido, y, por otro lado, al impacto que la forma o tipo de restricción suele tener en la posibilidad de que, *prima facie*, todo discurso pueda formar parte de la deliberación pública, así como en la manipulación de esta deliberación.
20. Por esa razón, la utilización de distintos niveles de escrutinio en materia de restricciones a la libertad de expresión constituye una contribución fundamental para permitir un análisis racional y consistente de estas restricciones y asegurar que la libertad de expresión pueda cumplir con los fines primordiales que tiene dentro de nuestro sistema democrático constitucional.
21. Consecuentemente, no puedo coincidir con la afirmación que se hace en la sentencia de que todas las restricciones a los discursos deben sujetarse a un test de proporcionalidad ordinario, así como de que el escrutinio estricto únicamente puede proceder respecto de distinciones que inciden en el derecho a la igualdad y se basan en categorías sospechosas.⁷

⁶ Tesis aislada 1a. CDXXXIII/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala, de título y subtítulo: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS MENSAJES PUBLICITARIOS TIENEN UNA PROTECCIÓN ATENUADA EN EL EJERCICIO DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.", consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, página 236.

⁷ Debo aclarar que el que las restricciones a la libertad de expresión se sometan a distintos niveles de escrutinio no exige que a éstos correspondan tests idénticos a los que se aplican para las limitaciones al derecho a la igualdad. Por ejemplo, la responsabilidad civil por difusión de información de interés público sobre personas públicas se sujeta a un escrutinio más estricto que la responsabilidad civil por difusión de información que no es de interés público o se refiere a personas privadas. Sin embargo, el estándar que corresponde a este mayor nivel de escrutinio es el estándar de real malicia, no un test de proporcionalidad estricto. Véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 80/2019 (10a.), emitida por la Primera Sala, de título y subtítulo: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA REQUIERE NO SÓLO QUE LA INFORMACIÓN DIFUNDIDA HAYA SIDO FALSA, SINO QUE SE HAYA DIFUNDIDO A SABIENDAS DE SU FALSEDAD CON LA INTENCIÓN DE DAÑAR (INTERPRETACIÓN DE ESTE ÚLTIMO ESTÁNDAR).", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 71, octubre de 2019, Tomo I, página 874.



22. Ahora bien, a pesar del criterio establecido en esta contradicción, en casos posteriores, el Tribunal Pleno ha sujetado las restricciones a la libertad de expresión de partidos políticos a un escrutinio estricto.⁸ Sin embargo, en esos asuntos no se aclaró si se interrumpió el criterio establecido en esta contradicción de tesis o si la libertad de expresión de partidos políticos se trata de un supuesto de excepción.
23. La falta de claridad en asuntos recientes del Tribunal Pleno respecto de si pueden sujetarse a distintos niveles de escrutinio las restricciones a la libertad de expresión puede producir confusión y traducirse en una protección inadecuada de este derecho. Adicionalmente, puede traducirse en una deficiente protección de los derechos que entran en conflicto con la libertad de expresión.
24. No puede pasarse por alto que los derechos humanos no establecen únicamente obligaciones negativas a cargo del Estado, sino también obligaciones positivas. Es posible que, para proteger otros derechos y principios constitucionales –como el derecho a la igualdad, la presunción de inocencia, la equidad de los procesos electorales y el derecho a las personas de estar informadas–, el Estado no sólo pueda, sino deba establecer restricciones a la expresión de mensajes que generan afectaciones desproporcionadas. Si no existe claridad sobre la metodología que debe utilizarse para determinar si estas restricciones están justificadas, es mucho más probable que el Estado imponga restricciones que resulten insuficientes o excesivas.
25. En consecuencia, me parece urgente que el Tribunal Pleno aclare esta situación y, en su caso, establezca los supuestos en los que procede cada uno de los niveles de escrutinio. Ello es necesario para la adecuada protección de la libertad de expresión, así como de los derechos y principios con los que entra en conflicto. En última instancia, esto es indispensable para la adecuada protección de las precondiciones de nuestra democracia constitucional.

Nota: Las tesis aislada y jurisprudencia 1a. XXXIX/2018 (10a.), 1a. CDXXIII/2014 (10a.) y 1a./J. 80/2019 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de mayo de 2018 a las 10:16 horas, 5 de diciembre de 2014 a las 10:05 horas y 11 de octubre de

⁸ Véanse, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 133/2020, resuelta el veinticinco de agosto de dos mil veinte, 140/2020 y su acumulada 145/2020, resueltas el siete de septiembre de dos mil veinte, así como 165/2020 y sus acumuladas 166/2020 y 234/2020, resueltas el veintinueve de septiembre de dos mil veinte.



2019 a las 10:21 horas, con números de registro digital: 2016865, 2008105 y 2020798, respectivamente.

Voto particular que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la contradicción de tesis 247/2017, fallada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del treinta de abril de dos mil veinte.

Al resolver el asunto de referencia, en lo que respecta al criterio de fondo, la mayoría del Tribunal Pleno consideró que el artículo 223, fracción IX, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, al establecer que la programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos, deberá propiciar el uso correcto del lenguaje, es inconstitucional.

Sobre la base de que la libertad de expresión ocupa un especial lugar reforzado frente al reducido ámbito de libertad configurativo del legislador, la mayoría determinó que la norma en estudio no supera la primera grada de un *test de proporcionalidad*, porque no busca realizar un fin constitucionalmente legítimo.

Al respecto, la decisión mayoritaria sostuvo que el uso correcto del lenguaje es un fin demasiado ambiguo y la norma representa un riesgo irrazonable para que la autoridad imponga contenidos a los concesionarios en detrimento de la libertad de expresión, aunado ello a que los destinatarios se inhibirán de producir contenidos que se considerarían valiosos para la discusión pública por el temor de ser sancionados.

En ese sentido, la mayoría concluyó que el deber de hacer un uso correcto del lenguaje, debe calificarse como un fin ilegítimo desde la perspectiva de todos los derechos involucrados y contrario a los fines de una democracia multicultural, la cual conforma un modelo normativo que permite el cuestionamiento de los discursos dominantes.

Sin embargo, no comparto ese criterio, pues considero que la disposición analizada no restringe la libertad de expresión al obligar a los concesionarios de radio y televisión para que los contenidos audiovisuales observen un uso correcto del lenguaje.

Para decidir el uso correcto del lenguaje –esto es, si constituye o no un fin constitucionalmente imperioso importante–, considero que debe tomarse en cuenta que el aprendizaje eficiente de la lengua es la vía de acceso a mayores posibilidades de educación y desempeño social en los individuos.



Al respecto, no debe perderse de vista que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil diecinueve, el artículo 3o., constitucional fue adicionando en algunas normas, entre las cuales considero primordial la contenida en el párrafo décimo segundo, el cual no existía cuando la Primera y la Segunda Salas de este Alto Tribunal resolvieron los asuntos que dieron origen a la presente contradicción de tesis.

El artículo 3o., constitucional ahora prevé, entre otros fines, a la educación, que ésta cuente con planes y programas de estudio en diversas disciplinas que, evidentemente, exigen para su comprensión el uso correcto del lenguaje porque, mediante ello, se incrementan las potencialidades del educando para el acceso a temas científicos y literarios cada vez más complejos, y aun para la apreciación de otros valores artísticos o simple diversión de mayor calidad estética.

Por ello, a mi juicio, es claro que la obligación impuesta a través de la norma sujeta a examen, sí revela un fin constitucionalmente imperioso e importante, consistente en propiciar el uso correcto del lenguaje como pieza clave del conocimiento.

Este fin constitucionalmente imperioso e importante se confirma con lo señalado en las fracciones III y IV del apartado B del artículo 6o., constitucional, las cuales prevén el deber del Estado de garantizar que la radiodifusión se preste con calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población pero, sobre todo, contribuya a los fines del artículo 3o. constitucional, y establezca las condiciones que deben regir los contenidos audiovisuales, todo ello sin afectar la libertad de expresión.

En mi concepto, para demostrar que el uso correcto del lenguaje sí corresponde a un fin constitucionalmente imperioso e importante, adquieren preponderancia las exigencias constitucionales consistentes en: 1) la obligación de garantizar un servicio de calidad en la radiodifusión; 2) la obligación de contribuir a los fines del artículo 3o., constitucional; y 3) la obligación de establecer las condiciones de los contenidos audiovisuales.

En estas condiciones, considero que el uso correcto del lenguaje sí persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa e importante, y que los concesionarios tienen garantizado el ejercicio de su libertad de expresión, tanto en el texto de la propia fracción IX del artículo 223 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, como en otras disposiciones de la misma ley, razones por las cuales, no comparto el criterio definido por la mayoría.

Subsección 4

SENTENCIAS 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 DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO SE CONTROVIERTE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR LOS DERECHOS DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS (LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SUS MUNICIPIOS).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE PRECEPTOS TRANSITORIOS IMPUGNADOS, DERIVADO DEL VENCIMIENTO DEL PLAZO QUE ESTABLECÍAN PARA QUE LOS RESPONSABLES EXPIDIERAN SUS AVISOS DE PRIVACIDAD, ASÍ COMO PARA QUE ESTABLECIERAN Y MANTUVIERAN LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES (ARTÍCULOS TRANSITORIOS QUINTO Y SEXTO DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SUS MUNICIPIOS).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 118, FRACCIÓN II, 129, PÁRRAFO PRIMERO, Y 157, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SUS MUNICIPIOS).





IV. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. PLAZOS DE LA LEGISLACIÓN LOCAL COINCIDENTES CON LOS DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA EL TRÁMITE Y RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN (ARTÍCULO 123, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SUS MUNICIPIOS).

V. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. PLAZO DE LA LEGISLACIÓN LOCAL COINCIDENTE CON EL DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA LA ETAPA DE CONCILIACIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN (ARTÍCULO 123, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SUS MUNICIPIOS).

VI. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. EL LLAMAMIENTO AL TERCERO INTERESADO, EN CASO DE EXISTIR, AL RECURSO DE REVISIÓN PARA QUE COMPAREZCA, ALEGUE LO QUE A SU DERECHO CONVenga Y APORTE PRUEBAS OTORGA SEGURIDAD Y CERTEZA A LOS DESTINATARIOS DE LA NORMA (ARTÍCULO 123, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SUS MUNICIPIOS).

VII. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LA ADMISIÓN DE PRUEBAS SUPERVENIENTES EN EL RECURSO DE REVISIÓN, SIEMPRE Y CUANDO NO SE HAYA DECRETADO EL CIERRE DE LA INSTRUCCIÓN, ESTABLECE UNA POSIBILIDAD DE DEFENSA ADICIONAL (ARTÍCULO 123, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SUS MUNICIPIOS).

VIII. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LA PREVISIÓN DE QUE EL COMISIONADO PONENTE, UNA VEZ CONCLUIDO EL PLAZO DE SIETE DÍAS PARA LA DEBIDA SUSTANCIACIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN Y A EFECTO DE ALLEGARSE DE



MAYORES ELEMENTOS QUE LE PERMITAN VALORAR LOS PUNTOS CONTROVERTIDOS, CELEBRE AUDIENCIAS CON LAS PARTES EN UN PLAZO MÁXIMO DE VEINTE DÍAS NO AUMENTA LOS PLAZOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 123, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SUS MUNICIPIOS).

IX. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LA PREVISIÓN DE QUE EL ORGANISMO GARANTE LOCAL NO ESTARÁ OBLIGADO A ATENDER LA INFORMACIÓN REMITIDA POR EL RESPONSABLE, UNA VEZ DECRETADO EL CIERRE DE INSTRUCCIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN, COINCIDE CON LA PRECLUSIÓN DE LOS DERECHOS PROCESALES PREVISTA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 123, FRACCIONES VI Y VII, DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SUS MUNICIPIOS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2017. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 17 DE FEBRERO DE 2020. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: MONICA JAIMES GAONA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día diecisiete de febrero de dos mil veinte.

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación.** Por escrito presentado el dos de agosto de dos mil diecisiete, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por conducto del director general de Asuntos Jurídicos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 118, fracción II, 123, 129, 157, quinto y sexto transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de dicho Estado, el tres de julio de dos mil diecisiete.



Señaló como autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas al Congreso y al gobernador, ambos del Estado de Aguascalientes.

SEGUNDO.—Normas constitucionales que se aducen violadas.

Artículos 1o. y 6o., apartado A, fracciones I, III, IV y VI, 17 y 73, fracción XXIX-S de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce.

TERCERO.—Texto de las normas cuya invalidez se solicita:

Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios

"Artículo 118. El titular deberá acompañar a su escrito los siguientes documentos:

"...

"II. La copia de la solicitud a través de la cual ejerció sus derechos ARCO y que fue presentada ante el responsable y los documentos anexos a la misma, con su correspondiente acuse de recepción; ..."

"Artículo 123. El ITEA resolverá el recurso de revisión conforme a lo siguiente:

"I. Interpuesto el recurso de revisión, el presidente del Pleno lo turnará en un plazo no mayor de tres días al comisionado ponente que corresponda, quien deberá proceder a su análisis para que decrete su admisión o su desechamiento, dentro de un plazo de cinco días contados a partir del día siguiente a su presentación;

"II. Admitido el recurso de revisión, el comisionado ponente deberá integrar un expediente y ponerlo a disposición de las partes, para que, en un plazo máximo de siete días, manifiesten lo que a su derecho convenga. Dicho plazo se suspenderá si las partes manifiestan expresamente su consentimiento por entrar a la etapa de conciliación;



"III. En caso de existir tercero interesado, se deberá proceder a notificarlo para que en el plazo mencionado en la fracción anterior, acredite su carácter, alegue lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime pertinentes;

"IV. Dentro del plazo mencionado en la fracción II del presente artículo, las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas o alegatos excepto la confesional por parte del responsable y aquéllas que sean contrarias a derecho. Se podrán recibir pruebas supervinientes por las partes, siempre y cuando no se haya decretado el cierre de la instrucción;

"V. Una vez concluido el plazo señalado en la fracción II del presente artículo, para la adecuada sustanciación del recurso de revisión y a efecto de allegarse de mayores elementos de convicción que le permitan valorar los puntos controvertidos objeto del mismo, el comisionado ponente en un plazo máximo de veinte días, podrá determinar la celebración de audiencias con las partes;

"VI. Concluido el plazo señalado en la fracción V del presente artículo, el comisionado ponente deberá decretar el cierre de instrucción; y

"VII. El ITEA no estará obligado a atender la información remitida por el responsable una vez decretado el cierre de instrucción."

"Artículo 129. El ITEA resolverá el recurso de revisión en un plazo que no podrá exceder de veinte días, el cual podrá ampliarse hasta por otros veinte días por una sola vez y empezará a contarse a partir de que se decrete el cierre de instrucción.

"En caso de que el ITEA amplíe el plazo para emitir la resolución correspondiente, deberá emitir un acuerdo donde funde y motive las circunstancias de la ampliación."

"Artículo 157. Una vez transcurrido el plazo señalado en el artículo anterior, el ITEA deberá emitir la resolución que legalmente proceda, debidamente fundada y motivada, y notificarla al responsable verificado y al denunciante.



"En la resolución el ITEA podrá ordenar medidas correctivas para que el responsable las acate en la forma, términos y plazos fijados para tal efecto, así como señalar las medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de ésta.

"Las resoluciones que emita el ITEA con motivo del procedimiento de verificación, podrán hacerse del conocimiento de la autoridad competente en materia de responsabilidades administrativas."

TRANSITORIOS

"Artículo quinto. Los responsables expedirán sus avisos de privacidad en los términos previstos en la presente ley y demás disposiciones aplicables, a más tardar dentro de los ciento ochenta días siguientes de la entrada en vigor de esta ley."

"Artículo sexto. Los responsables deberán observar lo dispuesto en el capítulo II, del título primero de la presente ley, a más tardar un año después de la entrada en vigor de la misma."

CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** La promovente expuso, en síntesis, los siguientes argumentos:

I. La fracción II del artículo 118 impugnado es inconstitucional, al prever mayores requisitos para el ejercicio de un derecho, de los contemplados en Constitución Federal y en la ley general respectiva. La norma impone requisitos distintos para el ejercicio de acciones que protegen bienes jurídicos similares.

Por disposición constitucional, la protección de datos personales debe ser regulada de manera exacta en todo el territorio nacional, en términos de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. En este aspecto las entidades federativas no cuentan con libertad configurativa, a la luz del artículo 124 constitucional, pues existe facultad expresa concedida al Congreso de la Unión.

La ley general correspondiente dispuso los requisitos únicos exigibles para la interposición del recurso de revisión, no obstante, el Congreso de Aguasca-



lientes exige que se acompañe: ***"copia de la solicitud a través de la cual ejerció sus derechos ARCO y que fue presentada ante el responsable y los documentos anexos a la misma, con su correspondiente acuse de recepción."***

El legislador de Aguascalientes, al establecer mayores requisitos para la interposición del recurso de revisión, viola los principios de igualdad y de no discriminación; generando, además, una distorsión, ya que este derecho será ejercido de forma distinta en Aguascalientes, respecto de las otras entidades federativas.

La norma combatida, lejos de hacer eficiente el derecho a recurrir, lo torna inaccesible y lo inhibe, al exigir un requisito más.

II. Los artículos 122 (sic), 129 y 157 controvertidos son contrarios a la Constitución Federal, al establecer mayores plazos, en franco perjuicio de los titulares de los datos personales, en la tramitación de los medios de impugnación.

La Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, sin dejar ninguna libertad configurativa, dispuso los tiempos, plazos y términos para la tramitación de los recursos de revisión y las verificaciones en materia de datos personales, no obstante ello, el Congreso de Aguascalientes sobrepasa en demasía y sin justificación los plazos y términos que prevé la ley General, con lo que viola los principios de igualdad y de no discriminación; generando, además, una distorsión, ya que los plazos serán aplicados de forma distinta en Aguascalientes, respecto de las otras entidades federativas.

Más aún, si se toma en cuenta que la razón primordial del proceso de reforma constitucional del siete de febrero de dos mil catorce era la intención de homologar, con las leyes generales que emitiese el Congreso de la Unión, todo lo concerniente a los medios de defensa en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales. Por tanto, si un precepto o porción de una ley local contradice a la ley general, es indudable su invalidez.

III. Los artículos transitorios impugnados son igualmente inconstitucionales, al ampliar sin justificación las obligaciones de cumplimiento de la protección y ejercicio de los datos personales, en contravención con los plazos dispuestos en la ley general.



La legislatura de Aguascalientes, alejándose de lo previsto en la ley general, regula de manera diversa la protección de datos personales, ampliando los plazos para la entrada en vigor plena de los datos personales.

QUINTO.—**Admisión.** Mediante proveído de Presidencia de tres de agosto de dos mil diecisiete, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad presentada y turnarlo a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para su trámite y la elaboración del proyecto correspondiente. El día cuatro de ese mismo mes y año se admitió a trámite el asunto, se ordenó requerir a las autoridades que emitieron las normas impugnadas, para que rindieran sus informes de ley, y se acordó dar vista al procurador general de la República (foja 43 del expediente).

SEXTO.—**Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.** La diputada Nidia Acosta Lozano, en su carácter de vicepresidente de la mesa directiva del Congreso del Estado de Aguascalientes rindió el informe correspondiente (fojas 52 a 315 del expediente) en el que, en esencia, sostuvo que los conceptos de invalidez propuestos eran infundados, debido a que las normas combatidas se emitieron con estricto apego a los mandatos constitucionales.

SÉPTIMO.—**Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes.** Francisco Javier Luévano Núñez, secretario general de gobierno y representante legal del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, rindió informe en el que adujo que las normas controvertidas se ajustan a lo dispuesto en la Constitución Federal (fojas 320 a 356 del expediente).

OCTAVO.—**Intervención del procurador general de la República.** Mediante oficio de veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete el Procurador General de la República emitió la opinión que obra agregada al expediente, en la que considera que la acción de inconstitucionalidad promovida es parcialmente fundada (fojas 364 a 416 del expediente).

NOVENO.—**Cierre de instrucción.** Por acuerdo de cuatro de octubre de dos mil diecisiete se decretó el cierre de la instrucción (foja 417 del expediente).

DÉCIMO.—**Retorno.** A través proveído de catorce de marzo de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó



el retorno del presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa (foja 425 del expediente).

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, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de su ley reglamentaria; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013 del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece; toda vez que en ella el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales plantea la posible contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por parte de una norma de carácter general de una entidad federativa.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** La acción de inconstitucionalidad se presentó oportunamente, es decir, dentro del plazo de treinta días naturales que establece el artículo 60 de la ley reglamentaria.¹

Así es, el cómputo inició el cuatro de julio de dos mil diecisiete y venció el dos de agosto siguiente, ya que la norma reclamada fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Aguascalientes, el tres de julio de dos mil diecisiete.

Si la demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el dos de agosto de dos mil diecisiete, se debe concluir que la acción es oportuna; tal y como se muestra en el siguiente calendario:

¹ "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."



Julio de 2017						
D	L	M	M	J	V	S
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30	31					

Agosto de 2017						
D	L	M	M	J	V	S
		1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30	31		

TERCERO.—**Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

Legitimación en la causa. El artículo 105, fracción II, inciso h),² de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por el organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución en contra de leyes de carácter federal y local; legitimación que queda restringida a la impugnación de normas que vulneren el derecho a la información pública y la protección de datos personales.

Por su parte el artículo 6o., Apartado A, fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal, en relación con el organismo garante, establece que éste se registrará por la ley en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados; esto es, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

² "Art. 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales; e ..."



En el caso, la acción se promovió en contra de los artículos 118, fracción II, 123, 129, 157, quinto y sexto transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, es decir, en contra de una ley estatal, y se planteó la vulneración a los numerales 1o., 6o., 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, así como el artículo quinto transitorio del Decreto de reforma constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación de siete de febrero de dos mil catorce, los cuales tienen que ver con el derecho a la protección de datos personales, por lo que no cabe duda que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, accionante, cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Legitimación en el proceso. Suscribe la demanda, Pablo Francisco Muñoz Díaz, ostentándose como director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, lo que acredita con la copia certificada de su credencial expedida el cinco de mayo de dos mil cinco.

Por su parte, el artículo 89, fracción XXXII,³ de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, establece que el instituto, cuando así lo aprueben **la mayoría de sus comisionados**,⁴ tendrá entre otras, la atribución de promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o estatal que vulneren el derecho a la protección de datos personales.

³ "Artículo 89. Además de las facultades que le son conferidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normatividad que le resulte aplicable, el Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"XXXII. Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o estatal, así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho a la protección de datos personales; ..."

⁴ Acuerdo ACT-PUB/02/08/2017.03.02 aprobado por unanimidad, en sesión del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, mediante el cual se instruyó al representante legal de dicho instituto para promover la presente acción de inconstitucionalidad.



En términos del artículo 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales,⁵ dicho funcionario cuenta con la representación legal del instituto accionante. Conforme al artículo 11 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, la representación debe estar establecida en las normas que rigen a los órganos legitimados, lo cual se acredita en este caso, y por consiguiente, se le reconoce la representación al funcionario indicado.

CUARTO.—Causa de improcedencia de oficio. Este Alto Tribunal ha establecido que cuando se impugnan normas de naturaleza transitoria y éstas han agotado sus fines, la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente, en los siguientes términos:

"Época: Novena Época

"Registro: 170414

"Instancia: Pleno

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXVII, febrero de 2008

"Materia: Constitucional

"Tesis: P./J. 8/2008

"Página: 1111

"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

⁵ "Artículo 32. La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:

"I. Representar legalmente al Instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;

"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; ..."



CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. La finalidad de los preceptos transitorios consiste en establecer los lineamientos provisionales o de 'tránsito' que permitan la eficacia de la norma materia de la reforma, en concordancia con las circunstancias de modo, tiempo y lugar, de manera que sea congruente con la realidad imperante. En tal virtud, si a través de una acción de inconstitucionalidad se impugna un artículo transitorio que ya cumplió el objeto para el cual se emitió, al haberse agotado en su totalidad los supuestos que prevé, se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues han cesado sus efectos, por lo que procede sobreseer en el juicio, en términos del artículo 20, fracción II, de la ley citada."

En el caso concreto el Instituto actor reclamó, entre otras disposiciones, los artículos quinto y sexto transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de dicho Estado, el tres de julio de dos mil diecisiete, la cual entró en vigor a partir del día siguiente.

El artículo quinto transitorio, dispone lo siguiente:

"Artículo quinto. Los responsables expedirán sus Avisos de Privacidad en los términos previstos en la presente ley y demás disposiciones aplicables, a más tardar dentro de los ciento ochenta días siguientes de la entrada en vigor de esta ley."

Por su parte, la ley reclamada en su artículo 3o., fracción I, define los avisos de privacidad a que se refiere el anterior precepto como el **"...documento a disposición del titular de forma física, electrónica o en cualquier formato generado por el responsable, a partir del momento en el cual se recaben sus datos personales, con el objeto de informarle los propósitos del tratamiento de los mismos."**

Ahora bien, si se toma en cuenta que el plazo de ciento ochenta días que prevé dicha norma para expedir los **"avisos de privacidad"** feneció el treinta y



uno de diciembre de dos mil diecisiete, debe concluirse que la presente acción resulta improcedente por cesación de efectos y procede sobreseer en lo conducente con apoyo en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con el numeral 20, fracción II, del mismo ordenamiento.

Por otra parte, el artículo sexto transitorio impugnado establece:

"Artículo sexto. Los responsables deberán observar lo dispuesto en el Capítulo II, del Título Primero de la presente ley, a más tardar un año después de la entrada en vigor de la misma."

Dicha norma prescribe el tiempo en que los responsables deben observar cierto contenido de la ley impugnada, específicamente del Título Primero, Capítulo II, relativo a los *principios y deberes que deben observar las responsables* en el tratamiento de datos personales.

Esto es, establece un plazo máximo de un año después de la entrada en vigor de esa ley, dentro del cual los responsables deberán realizar aquellas conductas que la propia ley local les impone.

El promovente refiere que el artículo sexto transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, contraviene el derecho de protección de datos personales, porque en el artículo segundo transitorio de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados se estableció un plazo de seis meses para que las entidades federativas ajustaran sus leyes conforme a ésta última y, por tanto, no se justifica que se establezca el plazo de un año, contado a partir de que entre en vigor la ley local, para observar "los deberes" a cargo de los responsables, los cuales ya están previstos en la ley general.

Las anteriores consideraciones evidencian que si la ley local entró en vigor el cuatro de julio de dos mil diecisiete, el artículo transitorio impugnado ha cesado en sus efectos a la fecha en que se emite resolución en esta acción de inconstitucionalidad, porque ya transcurrió el plazo de un año que como límite



se dio a los responsables para observar lo dispuesto en el Título Primero, Capítulo II, de dicha ley.

En esas condiciones, por el simple transcurso del tiempo se han agotado los supuestos que prevé el artículo sexto transitorio controvertido, en el que se otorgó un año para que los responsables cumplieran con sus deberes en el tratamiento de datos personales, consistentes en observar los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información, responsabilidad y de interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

En consecuencia, al haber cesado en sus efectos, se sobresee respecto de los artículos **quinto y sexto** transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el tres de julio de dos mil diecisiete, en términos de lo dispuesto en el artículo 20, fracción II, 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 los numerales 19, fracción V, y 65 de esta misma ley.

Similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 112/2017 y 102/2017, el veintinueve de abril de dos mil diecinueve y el seis de mayo del mismo año, respectivamente, ambas bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

QUINTO.—**Sobreseimiento por nuevo acto legislativo.** 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 Mexicanos⁶ establece que las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia.

El veinte de mayo de dos mil diecinueve se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el Decreto Número 157, mediante el cual se re-

⁶ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; ..."



formaron tanto el primer párrafo del artículo 129, como el primer párrafo del artículo 157; asimismo, se derogó la **fracción II** del artículo 118, todos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios.

A continuación se muestra un cuadro comparativo que permite advertir las modificaciones de las que fue objeto la ley que aquí se analiza:

LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SUS MUNICIPIOS	
DISPOSICIONES PUBLICADAS MEDIANTE DECRETO 111 EL 3 DE JULIO DE 2017 (IMPUGNADAS)	DISPOSICIONES PUBLICADAS MEDIANTE DECRETO 157 EL 20 DE MAYO DE 2019 (REFORMADAS)
<p>"Artículo 118. El titular deberá acompañar a su escrito los siguientes documentos:</p> <p>"...</p> <p>"II. La copia de la solicitud a través de la cual ejerció sus derechos ARCO y que fue presentada ante el responsable y los documentos anexos a la misma, con su correspondiente acuse de recepción;</p> <p>... "</p>	<p>"Artículo 118. El titular deberá acompañar a su escrito los siguientes documentos:</p> <p>"...</p> <p>"II. (Derogada, P.O. 20 de mayo de 2019)</p> <p>... "</p>
<p>"Artículo 129. El ITEA resolverá el recurso de revisión en un plazo que no podrá exceder de veinte días, el cual podrá ampliarse hasta por otros veinte días por una sola vez y <u>empezará a contarse a partir de que se decrete el cierre de instrucción.</u></p> <p>"En caso de que el ITEA amplíe el plazo para emitir la resolución correspondiente, deberá emitir un acuerdo donde funde y motive las circunstancias de la ampliación."</p> <p>"Artículo 157. Una vez <u>transcurrido el plazo</u> señalado en el artículo anterior, el</p>	<p>"Artículo 129. El ITEA resolverá el recurso de revisión en un plazo que no podrá exceder de cuarenta días <u>a partir de que el recurso fue admitido,</u> el cual podrá ampliarse hasta por otros veinte días por una sola vez.</p> <p>"En caso de que el ITEA amplíe el plazo para emitir la resolución correspondiente, deberá emitir un acuerdo donde funde y motive las circunstancias de la ampliación."</p> <p>"Artículo 157. El ITEA deberá emitir, <u>dentro del plazo</u> señalado en el artículo</p>



ITEA deberá emitir la resolución que legalmente proceda, debidamente fundada y motivada, y notificarla al responsable verificado y al denunciante.

"En la resolución el ITEA podrá ordenar medidas correctivas para que el responsable las acate en la forma, términos y plazos fijados para tal efecto, así como señalar las medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de ésta.

"Las resoluciones que emita el ITEA con motivo del procedimiento de verificación, podrán hacerse del conocimiento de la autoridad competente en materia de responsabilidades administrativas."

anterior, la resolución que legalmente proceda, debidamente fundada y motivada, y notificarla al responsable verificado y al denunciante.

"En la resolución el ITEA podrá ordenar medidas correctivas para que el responsable las acate en la forma, términos y plazos fijados para tal efecto, así como señalar las medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de ésta.

"Las resoluciones que emita el ITEA con motivo del procedimiento de verificación, podrán hacerse del conocimiento de la autoridad competente en materia de responsabilidades administrativas."

Como se observa, al haberse reformado de forma sustancial tanto el primer párrafo del artículo 129, como el primer párrafo del artículo 157, ambos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, es posible concluir que, desde el punto de vista formal, se está en presencia de un nuevo acto legislativo.

Ahora bien, se estima necesario, además, analizar los lineamientos mínimos que han quedado establecidos a través de la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para efecto de determinar que las nuevas normas generales impugnadas materialmente también constituyen un nuevo acto legislativo. El texto de la jurisprudencia de mérito es del tenor siguiente:

"Época: Décima Época

"Registro: 2012802

"Instancia: Pleno

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 35, octubre de 2016, Tomo I

"Materia: común

"Tesis: P./J. 25/2016 (10a.)

"Página: 65



"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema."

CRITERIOS PARA DETERMINAR QUE SE ESTÁ EN PRESENCIA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo

Es un hecho público y notorio que con fecha 20 de mayo de 2019 el Congreso del Estado de Aguascalientes expidió el Decreto Número 157 mediante el cual **se reformaron** el primer párrafo del artículo 129 y el primer párrafo del artículo 157, ambos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios.



<p>Que la modificación normativa sea sustantiva o material</p>	<p>Las reformas realizadas fueron sustanciales en tanto que en el caso del artículo 129, se ajustó el plazo para la resolución del recurso de revisión que, aunque anteriormente era de 40 días, lo cierto es que su cómputo empezaba a contarse a partir de que se decretaba el cierre de instrucción y, en el nuevo texto normativo, su cómputo será a partir de que el recurso de revisión sea admitido.</p> <p>En relación con el primer párrafo del artículo 157, anteriormente determinaba que una vez transcurrido el plazo señalado en el artículo 156, debía emitirse la resolución correspondiente. La nueva disposición establece que deberá emitirse dentro del plazo señalado en el artículo 156.</p> <p>Todas estas modificaciones son de carácter sustancial, ya que afectan de forma directa las instituciones jurídicas contempladas en cada disposición y generan un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.</p>
<p>Derecho transitorio que rige a la reforma.</p> <p>Si bien este lineamiento no se estableció a través de la tesis jurisprudencial, se estima conveniente su análisis, pues refuerza el contenido de los anteriores lineamientos.</p>	<p>Las disposiciones transitorias del Decreto que aquí se analizan son del tenor siguiente:</p> <p>Decreto No. 157</p> <p>"Artículo único. el presente decreto iniciará su vigencia al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes."</p> <p>Con todo lo anterior, se demuestra que los efectos de las normas generales bajo estudio fueron sustituidos por las nuevas.</p>

Similar situación acontece respecto de la fracción II del artículo 118 impugnado, ya que, en este caso, al derogarse ha cesado en sus efectos **porque materialmente ha dejado de existir**, y por tanto, de igual modo, procede el sobreseimiento, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 65, en relación con el numeral 19, fracción V, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Sirve de apoyo a lo anterior, la siguiente tesis jurisprudencial:

"Época: Novena Época

"Registro: 178564

"Instancia: Pleno

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXI, mayo de 2005

"Materia: constitucional

"Tesis: P./J. 45/2005

"Página: 783

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE EL PROCEDIMIENTO ES DEROGADA LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE ESTIMARSE QUE CESARON SUS EFECTOS POR LO QUE PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO. Si con motivo de la reforma realizada a una ley se derogaron los preceptos impugnados en la acción de inconstitucionalidad, debe declararse el sobreseimiento en el juicio con fundamento en 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, al sobrevenir la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de dicha ley reglamentaria, por haber cesado los efectos de la norma general impugnada."

Con lo anterior, queda demostrado que la presente acción de inconstitucionalidad debe sobreseerse en relación con los artículos **118, fracción II, 129, primer párrafo y 157, primer párrafo**, todos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, al haberse actualizado la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el numeral 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por haber cesado los efectos de las normas impugnadas, pues han dejado de producirse con motivo de la reforma de que fueron objeto. Sirven de apoyo a lo anterior las siguientes jurisprudencias:

"Época: Novena Época

"Registro: 178565

"Instancia: Pleno



"Tipo de Tesis: Jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXI, mayo de 2005

"Materia: constitucional

"Tesis: P./J. 24/2005

"Página: 782

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESA-
CIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA
SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA. La acción de inconstitucionali-
dad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de
la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley
Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política
de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas gene-
rales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras.
Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio
de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser obje-
tiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposi-
ción que durante su vigencia contravenga la ley fundamental, pues la consecuencia
de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma refor-
mada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni apli-
cación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar
un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución."

"Época: Novena Época

"Registro: 182048

"Instancia: Pleno

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XIX, marzo de 2004

"Materia: constitucional

"Tesis: P./J. 8/2004

"Página: 958

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE AC-
TUALIZA 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."

No obstante lo anterior, en relación con el artículo **123** de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, que también fue impugnado, no procede sobreseimiento alguno, en tanto que dicha disposición no fue reformada ni derogada con motivo del Decreto 157, publicado el veinte de mayo de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, por el cual, se procede al análisis de su regularidad constitucional en el considerando siguiente.

SEXTO.—Concepto de invalidez contra el artículo 123 de la ley reclamada por establecer plazos diferenciados para resolver el recurso de revisión.

Este Alto Tribunal, ha sostenido⁷ que el hecho de que el legislador local establezca supuestos diversos a los regulados por el federal, no torna, por esa sola circunstancia, inconstitucional el precepto respectivo, pues para ello es necesario determinar si efectivamente el supuesto jurídico introducido por el ente

⁷ Acción de inconstitucionalidad 47/2018 y su acumulada 48/2018, resuelta el once de junio de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.



estatal trastoca o no el sistema de protección de datos personales implementado por el Poder Reformador de la Constitución y por el legislador federal.

Precisado lo anterior, se confrontará el contenido del artículo 123 de la ley reclamada, con su símil o alguno relacionado con su contenido, en caso de existir, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en los términos siguientes:

<p>LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SUS MUNICIPIOS</p>	<p>LEY GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS</p>
<p>"Artículo 123. El ITEA resolverá el recurso de revisión conforme a lo siguiente:</p> <p>"I. Interpuesto el recurso de revisión, el presidente del Pleno lo turnará en un plazo no mayor de tres días al comisionado ponente que corresponda, quien deberá proceder a su análisis para que decrete su admisión o su desechamiento, dentro de un plazo de cinco días contados a partir del día siguiente a su presentación;</p>	<p>Le ley general no tiene un artículo correlativo sobre los plazos de turno y del dictado del auto inicial.</p>
<p>"II. Admitido el recurso de revisión, el comisionado ponente deberá integrar un expediente y ponerlo a disposición de las partes, para que, en un plazo máximo de siete días, manifiesten lo que a su derecho convenga. Dicho plazo se suspenderá si las partes manifiestan expresamente su consentimiento por entrar a la etapa de conciliación;</p>	<p>"Artículo 107. Admitido el recurso de revisión y sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 65 de la presente ley, el Instituto promoverá la conciliación entre las partes, de conformidad con el siguiente procedimiento:</p> <p>"I. El Instituto y los Organismos garantes, según corresponda, requerirán a las partes que manifiesten, por cualquier medio, su voluntad de conciliar, en un plazo no mayor a siete días, contados a partir de la notificación de dicho acuerdo, mismo que contendrá un resumen del recurso de revisión y de la respuesta del responsable si la hubiere, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia."</p>



<p>"III. En caso de existir tercero interesado, se deberá proceder a notificarlo para que en el plazo mencionado en la Fracción anterior, acredite su carácter, alegue lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime pertinentes;</p>	<p>No tiene correlativo en la ley general.</p>
<p>"IV. Dentro del plazo mencionado en la Fracción II del presente artículo, las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas o alegatos excepto la confesional por parte del responsable y aquellas que sean contrarias a derecho. Se podrán recibir pruebas supervinientes por las partes, siempre y cuando no se haya decretado el cierre de la instrucción;</p>	<p>"Artículo 102. En la sustanciación de los recursos de revisión o recursos de inconformidad, las partes podrán ofrecer las siguientes pruebas:</p> <p>"I. La documental pública;</p> <p>"II. La documental privada;</p> <p>"III. La inspección;</p> <p>"IV. La pericial;</p> <p>"V. La testimonial;</p> <p>"VI. La confesional, excepto tratándose de autoridades;</p> <p>"VII. Las imágenes fotográficas, páginas electrónicas, escritos y demás elementos aportados por la ciencia y tecnología, y</p> <p>"VIII. La presuncional legal y humana.</p> <p>"El Instituto y los Organismos garantes, según corresponda, podrán allegarse de los medios de prueba que consideren necesarios, sin más limitación que las establecidas en la ley."</p>
<p>"V. Una vez concluido el plazo señalado en la fracción II del presente artículo, para la adecuada sustanciación del recurso de revisión y a efecto de allegarse de mayores elementos de convicción que le permitan valorar los puntos controvertidos objeto del mismo, el comisionado ponente en un plazo máximo de veinte días, podrá determinar la celebración de audiencias con las partes;</p>	<p>No hay correlativo en la ley general sobre el lapso para la citación de audiencia.</p>



<p>"VI. Concluido el plazo señalado en la fracción V del presente artículo, el comisionado ponente deberá decretar el cierre de instrucción; y</p>	<p>La ley general no tiene correlativo sobre la obligación de decretar el cierre de instrucción.</p>
<p>"VII. El ITEA no estará obligado a atender la información remitida por el responsable una vez decretado el cierre de instrucción."</p>	<p>"Artículo 101. Cuando el titular, el responsable, los Organismos garantes o cualquier autoridad se nieguen a atender o cumplir los requerimientos, solicitudes de información y documentación, emplazamientos, citaciones o diligencias notificadas por el Instituto o los Organismos garantes, según corresponda, o facilitar la práctica de las diligencias que hayan sido ordenadas, o entorpezca las actuaciones del Instituto o los Organismos garantes, según corresponda, tendrán por perdido su derecho para hacerlo valer en algún otro momento del procedimiento y el Instituto y los Organismos garantes, según corresponda, tendrán por ciertos los hechos materia del procedimiento y resolverá con los elementos que disponga."</p>

Ahora bien, de la lectura comparativa de las diversas normas que componen las siete fracciones del artículo 123 reclamado, se advierte, por un lado, que algunos plazos y mandatos son coincidentes con lo previsto en la mencionada ley general a la que debe observancia; y, por otro lado, que adicionalmente tales fracciones introducen aspectos que no están previstos en esta última ley, de manera que no se está en el caso de considerar que el legislador local introdujo plazos diversos y diferenciados de los que establece el orden jurídico general de la materia.

En efecto, la **fracción I** del artículo 123, de la ley impugnada, establece que interpuesto un recurso de revisión, el presidente del Pleno lo turnará en un plazo **no mayor de tres días** al comisionado ponente que corresponda, quien deberá proceder a su análisis para que decrete su admisión o desechamiento, dentro de **un plazo de cinco** días contados a partir del día siguiente de su presentación.

Estos aspectos procesales sobre el turno y el dictado del auto inicial, no están contemplados por la ley general, sin embargo, se estima que ello no torna



inconstitucional la norma, en tanto que lo único que hace es pormenorizar plazos al interior del ITEA y, en consecuencia, es claro que no viola el sistema implementado a nivel nacional, sino que por el contrario, al detallar los plazos, los gobernados de dicha entidad tienen mayor certeza sobre los tiempos en los que las autoridades al interior del ITEA tienen para tramitar el recurso de revisión.

En el caso de la **fracción II** del artículo 123 de la ley impugnada, se establece que una vez admitido el recurso de revisión, el comisionado ponente deberá integrar el expediente y ponerlo a disposición de las partes para que, **en un plazo máximo de siete días, manifiesten lo que a su derecho convenga**. Dicho plazo se suspenderá si las partes manifiestan expresamente su consentimiento para entrar a la etapa de conciliación.

Por su parte, la ley general, en su artículo 107, fracción I, dispone que una vez admitido el recurso de revisión, el Instituto promoverá la conciliación entre las partes, para lo cual, tanto el Instituto como los Organismos garantes, según corresponda, requerirán a las partes que manifiesten por cualquier medio su voluntad de conciliar, **en un plazo no mayor a siete días, contados a partir de la notificación de dicho acuerdo**.

Ahora, si bien el plazo de siete días que la ley general prevé, se instituyó para el efecto de que las partes manifiesten su voluntad para conciliar y que dicho plazo, tratándose de la ley local, se estableció de manera más general, es decir, para que manifiesten lo que a su interés convenga; lo cierto es que, en éste último caso, finalmente también en este plazo se contempla la posibilidad de que las partes puedan manifestar su consentimiento para conciliar, lo que incluso motivará que pueda suspenderse, por lo lógico que resulta abrir un compás de espera mientras se genera algún arreglo entre las partes, que haga innecesario seguir adelante con la etapa contenciosa.

De este modo, es posible afirmar que tanto la ley general como la ley local del Estado de Aguascalientes, establecen un plazo idéntico de siete días para efecto de que las partes manifiesten lo que a su interés convenga, incluido desde luego, su voluntad para llegar a un arreglo conciliatorio, por lo que, al estar ajus-



tada la ley local al parámetro de temporalidad que la ley general establece sobre ese aspecto, debe considerarse que la fracción II del artículo 123 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, es constitucional y, por tanto, debe reconocerse su validez.

La **fracción III** del artículo 123 de la ley local, establece que en caso de que exista tercero interesado, se procederá a notificarlo, para que en el plazo de siete días a que se refiere la fracción II se le notifique para que acredite su carácter y alegue lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime conveniente.

La ley general no contempla la posibilidad de que se notifique a los terceros interesados para que comparezcan y aleguen lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporten pruebas. Sin embargo, se estima que dicha diferencia, lejos de hacer nugatorios los derechos de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, otorga seguridad y certeza a los destinatarios de la norma, pues permite que personas que acrediten tener el carácter de terceros interesados, puedan comparecer a ofrecer pruebas dentro del procedimiento del recurso de revisión. Por tal circunstancia, debe reconocerse la validez de la fracción III del artículo 123 impugnado.

La **fracción IV** del mismo numeral antes señalado, establece que dentro del plazo de siete días a que se refiere la fracción II, las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas o alegatos (salvo la confesional de la responsable y aquellas que sean contrarias a derecho).

La posibilidad de ofrecer toda clase de pruebas, salvo la confesional de la responsable es coincidente con lo dispuesto en el artículo 102 de la ley general; sin embargo, la posibilidad de admitir pruebas supervenientes, fuera del plazo probatorio, pero antes del cierre de instrucción no tiene correlativo.

No obstante, esa diferencia procesal no genera un perjuicio a los destinatarios de la norma, ni mucho menos se advierte que viole el sistema de protec-



ción de datos personales implementados a nivel nacional, antes bien, establece una posibilidad de defensa adicional consistente la válida exhibición de pruebas supervenientes, esto es, probanzas cuya fecha de existencia fue posterior al momento de la conclusión del periodo probatorio, pero a condición de que su ofrecimiento ocurra hasta antes del cierre de instrucción, sin que con ello se afecten los plazos establecidos por la misma norma.

Ahora, **la fracción V** del artículo 123, dispone que una vez concluido el plazo de siete días para la debida sustanciación del recurso de revisión y a efecto de allegarse de mayores elementos que le permitan valorar los puntos controvertidos, el comisionado ponente podrá determinar la celebración de audiencias con las partes, en un plazo máximo de veinte días.

La ley general no tiene un correlativo sobre el lapso de veinte días para la citación de la audiencia, sin embargo, debe reconocerse la validez de la fracción bajo análisis por las siguientes razones:

a) El plazo de veinte días para determinar la celebración de la audiencia inicia después de los siete días que tiene el ITEA para la sustanciación del recurso de revisión.

b) Este plazo no interfiere con los cuarenta días que actualmente prevé el artículo 129⁸ de la ley local (reformado el veinte de mayo de dos mil diecinueve), para resolver el recurso de revisión.

c) Finalmente, el artículo 129 de la ley local es coincidente con lo dispuesto por el artículo 108 de la ley general, sobre el plazo de 40 días (más 20 de ampliación) que tienen tanto el Instituto como los Órganos garantes, para resolver el recurso de revisión.

⁸ (Reformado primer párrafo, P.O. 20 de mayo de 2019)

"Artículo 129. El ITEA resolverá el recurso de revisión en un plazo que no podrá exceder de cuarenta días a partir de que el recurso fue admitido, el cual podrá ampliarse hasta por otros veinte días por una sola vez.

"En caso de que el ITEA amplíe el plazo para emitir la resolución correspondiente, deberá emitir un acuerdo donde funde y motive las circunstancias de la ampliación."



Por lo anterior, se concluye que la fracción V del artículo 123 de la ley local, se encuentra ajustado al sistema de protección de datos implementado a nivel nacional, pues no se advierte que se aumenten de modo alguno los plazos previstos en la ley general, sino que únicamente se establece una precisión de carácter procesal que válidamente pueden instituir las legislaciones locales en sus leyes, como es la de fijar un lapso para la citación a la audiencia de las partes.

Finalmente, las fracciones **VI** y **VII** del citado artículo 123 que aquí se analiza, se aprecia que también son acordes con el sistema de protección de datos personales que establece la ley general.

Elo es así pues, a pesar de que la **fracción VI**, que dispone que: ***"concluido el plazo señalado en la fracción V del presente artículo, el comisionado ponente deberá decretar el cierre instrucción,"*** no encuentra un correlativo en la ley general, dicha circunstancia no torna inconstitucional la norma, en la medida en que sólo fija una etapa procesal y que lejos de generar un perjuicio a las partes, les otorga certeza y seguridad sobre el momento en el cual se decreta el cierre de instrucción.

Asimismo, **la fracción VII**, que establece que: ***"El ITEA no estará obligado a atender la información remitida por el responsable una vez decretado el cierre de instrucción."***, mandato que es coincidente con lo dispuesto en el artículo 101 de la ley general, el cual establece la preclusión de los derechos procesales que no se ejerzan oportunamente, en los siguientes términos:

"Artículo 101. Cuando el titular, el responsable, los Organismos garantes o cualquier autoridad se nieguen a atender o cumplimentar los requerimientos, solicitudes de información y documentación, emplazamientos, citaciones o diligencias notificadas por el Instituto o los Organismos garantes, según corresponda, o facilitar la práctica de las diligencias que hayan sido ordenadas, o entorpezca las actuaciones del Instituto o los Organismos garantes, según corresponda, tendrán por perdido su derecho para hacerlo valer en algún otro momento del procedimiento y el Instituto y los Organismos



garantes, según corresponda, tendrán por ciertos los hechos materia del procedimiento y resolverá con los elementos que disponga."

Finalmente, conviene precisar que la obligación de tener por ciertos los hechos plasmados por el solicitante ante la falta de contestación del sujeto obligado, está prevista en una diversa disposición, concretamente en el artículo 127 de la propia ley reclamada, por lo que tampoco podría estimarse que existe en este aspecto una omisión legislativa, tal como se puede leer en este precepto cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 127. Cuando el titular, el responsable, o cualquier autoridad se nieguen a atender o cumplimentar los requerimientos, solicitudes de información y documentación, emplazamientos, citaciones o diligencias notificadas por el ITEA, o facilitar la práctica de las diligencias que hayan sido ordenadas, o entorpezca las actuaciones del ITEA, tendrán por perdido su derecho para hacerlo valer en algún otro momento dentro del procedimiento y el ITEA tendrá por ciertos los hechos materia del procedimiento y resolverá con los elementos que disponga."

En conclusión, al resultar **infundado** el concepto de invalidez se impone reconocer la constitucionalidad del artículo 123 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, publicada el tres de julio de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial de dicho Estado.

Similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2018 y su acumulada 48/2018, resuelta el once de junio de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

Por lo expuesto y fundado es de resolverse y, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de los artículos 118, fracción II; 129, párrafo primero, y 157, párrafo primero, así como transitorios quinto y sexto de



la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, expedida mediante Decreto Número 111, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de julio de dos mil diecisiete, en términos de los considerandos cuarto y quinto de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 123 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, expedida mediante Decreto Número 111, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de julio de dos mil diecisiete, de conformidad con lo establecido en el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución 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 considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, 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, Esquivel Mossa, Franco González Salas,



Aguilar Morales por consideraciones diversas, Pardo Rebolledo separándose del criterio del cambio sustancial o normativo, Piña Hernández separándose del criterio del cambio sustancial o normativo, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al sobreseimiento por nuevo acto legislativo, consistente en sobreseer respecto de los artículos 118, fracción II, 129, párrafo primero, y 157, párrafo primero, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, expedida mediante Decreto Número 111, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de julio de dos mil diecisiete. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas por consideraciones diferentes, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando cuarto, relativo a la causa de improcedencia de oficio, consistente en sobreseer respecto de los artículos transitorios quinto y sexto de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, expedida mediante Decreto Número 111, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de julio de dos mil diecisiete. Los Ministros Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales salvo por su fracción II, en su porción normativa "Dicho plazo se suspenderá si las partes manifiestan expresamente su consentimiento por entrar a la etapa de conciliación", Pardo Rebolledo salvo por su fracción II, en su porción normativa "Dicho plazo se suspenderá si las partes manifiestan expresamente su consentimiento por entrar a la etapa de conciliación", Piña Hernández, Ríos Farjat salvo por su fracción II, Laynez Potisek, Pérez Dayán por diversas consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 123 de la Ley de Protección de



Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, expedida mediante Decreto Número 111, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de julio de dos mil diecisiete. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

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.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman el Ministro presidente y la Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos quien da fe.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 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 21 de junio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA (PGR) TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR NORMAS LOCALES, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 10 DE FEBRERO DE 2014 (LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE HA SIDO DEROGADA, ANTE LA EVENTUAL DECLARATORIA DE INVALIDEZ QUE PUEDE SURTIR EFECTOS RETROACTIVOS.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REGULACIÓN DE ASPECTOS RELACIONADOS CON EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, COMO ES LA CREACIÓN DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN CONTRA DICHA DETERMINACIÓN, LA DEFINICIÓN DE SU MATERIA, LOS CRITERIOS PARA COMPUTAR EL PLAZO DE SU OPORTUNIDAD Y EL OTORGAMIENTO DE FACULTADES PARA SU RESOLUCIÓN, CORRESPONDE A NORMAS PROPIAS DE LA MATERIA PENAL.

IV. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. ALCANCES DE LA FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR EN LA MATERIA.

V. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA EXPEDIRLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 15 Y 16 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

VI. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LA REGULACIÓN DE ASPECTOS RELACIONADOS CON EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, COMO ES LA CREACIÓN DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN CONTRA DICHA DETERMINACIÓN, LA DEFINICIÓN DE SU MATERIA, LOS CRITERIOS PARA COMPUTAR EL PLAZO DE SU OPORTUNIDAD Y EL OTORGAMIENTO DE FACULTADES PARA SU RESOLUCIÓN, CORRESPONDE A AQUÉLLA, POR LO QUE LAS



LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA EXPEDIRLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 15 Y 16 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

VII. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LA REGLAMENTACIÓN LOCAL DEL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL DESDE EL PUNTO DE VISTA ORGANIZACIONAL NO INVADIR LA ESFERA RESERVADA A LA FEDERACIÓN EN ESA MATERIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 15 Y 16 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

VIII. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. EL HECHO DE QUE UNA NORMA QUE ESTABLECE FACULTADES EN RELACIÓN CON LA INVESTIGACIÓN DE DELITOS NO FIGURE DENTRO DE UN ORDENAMIENTO TÍPICAMENTE PROCESAL, NO ALTERA SU NATURALEZA PROCEDIMENTAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 15 Y 16 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 15 Y 16 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL QUE PRODUCE EFECTOS A PARTIR DE LA FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES EN MATERIA PENAL, EN LA INTELIGENCIA DE QUE DEBERÁN APLICAR LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES AL ANALIZAR ALGUNO DE LOS ACTOS REGULADOS POR LAS NORMAS INVALIDADAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 15 Y 16 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ CON EFECTOS RETROACTIVOS QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NO-



TIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 15 Y 16 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 22/2017. PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA. 5 DE MARZO DE 2020. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: PATRICIA DEL ARENAL URUETA.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al cinco de marzo de dos mil veinte, emite la siguiente:

SENTENCIA.

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 22/2017, promovida por el procurador general de la República en contra de los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chiapas, la cual fue promulgada mediante el Decreto Número 147, publicado en el periódico oficial de la entidad el ocho de marzo de dos mil diecisiete.¹

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. **Presentación de la demanda.** El siete de abril de dos mil diecisiete,² mediante escrito exhibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Raúl Cervantes Andrade, en su carácter de procurador general de la República, promovió la presente acción de inconstitucionalidad.

¹ Los artículos impugnados señalan:

"Artículo 15. Contra el no ejercicio de la acción penal, procede el recurso de inconformidad.

"La materia del recurso se limitará exclusivamente a la decisión de las cuestiones tomadas en cuenta para determinar el no ejercicio de la acción penal, sin poder comprender otras.

"El recurso a que se refiere este artículo, se interpondrá dentro del plazo de 10 días hábiles, contados a partir de la fecha en que se le notifique a la víctima u ofendido."

"Artículo 16. El fiscal jurídico, resolverá en definitiva el recurso a que se refiere el artículo anterior, dentro del término de quince días hábiles, contados a partir de que reciba el mismo."

² Cuaderno de acción de inconstitucionalidad 22/2017, hojas 1 a 22.



2. El diez de abril de dos mil diecisiete, la Presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo el escrito por recibido. Ordenó formar, registrar el expediente con el número 22/2017 y éste fue turnado al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento.³

3. El once de abril de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió la demanda, dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chiapas para que, como autoridades demandadas, rindieran sus respectivos informes dentro del plazo de quince días hábiles.⁴ Este acuerdo se notificó al Poder Legislativo de Chiapas el día veintisiete de abril de dos mil diecisiete⁵ y al Poder Ejecutivo el día siguiente.⁶

4. **Conceptos de invalidez.** El procurador general de la República esencialmente argumentó la falta de competencia de la autoridad local para legislar sobre el procedimiento penal. Ésta es una síntesis de sus principales alegatos:

- A su juicio, los artículos impugnados invaden la esfera competencial del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental. El artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que únicamente el Congreso de la Unión podrá legislar en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas.

- Éste es el resultado de una reforma a la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación, mediante decreto de ocho de octubre de dos mil trece, que pretendió homologar la legislación procesal penal, los mecanismos alternativos de solución de controversias y la ejecución de penas, para evitar distintas formas de procurar y administrar justicia en la materia.

- De conformidad con el artículo transitorio segundo de esta reforma constitucional, la legislación única en las materias procedimental penal, de mecanis-

³ *Ibidem*, hoja 52.

⁴ *Ibidem*, hojas 53 a 55.

⁵ *Ibidem*, hoja 67.

⁶ *Ibidem*, hoja 72.



mos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas debió entrar en vigor en toda la República a más tardar el dieciocho de junio de dos mil dieciséis. Por su parte, el artículo tercero transitorio estableció que los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal serían concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos. Además, el cinco de marzo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales.

- En las acciones de inconstitucionalidad 12/2014, 107/2014 y 29/2015 el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que los Congresos Locales ya no pueden legislar en materia procedimental penal, pues es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

- Además, en la acción de inconstitucionalidad 52/2015, la Suprema Corte se pronunció sobre la incompetencia de los Congresos Locales para regular aspectos inherentes al mecanismo a través del cual es posible impugnar las determinaciones ministeriales, pues este tema corresponde regularlo únicamente al Congreso de la Unión. En este precedente, el Pleno señaló que el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales ya prevé la forma en que la víctima u ofendido por el delito podrán combatir la declaratoria de no ejercicio de la acción penal.

- En el caso, las normas impugnadas también regulan aspectos propios del procedimiento penal, pues regulan: 1) el medio de impugnación que procede cuando el Ministerio Público no decreta el ejercicio de la acción penal, 2) el plazo para ello y 3) qué autoridad debe conocer y resolver el asunto, a saber, el fiscal jurídico. Así, estas disposiciones contravienen el mandato constitucional, según el cual los Estados deben abstenerse de regular esta materia.

- Además, el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales⁷ ya regula el tema que abordan las disposiciones impugnadas. Este artículo del

⁷ *Artículo 258. Notificaciones y control judicial

"Las determinaciones del Ministerio Público sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal deberán ser notifica-



código nacional prevé (i) el mecanismo para impugnar la determinación del Ministerio Público de no ejercer la acción penal, (ii) el plazo para ello, que es de diez días, a partir de que es notificada la resolución y (iii) la autoridad que debe conocer y resolver el asunto, esto es, el Juez de Control.

- Dada la confusión que generan ambas normas, los artículos impugnados vulneran los principios de certeza y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, de la Constitución. No se tiene certeza sobre cuál es el mecanismo que las personas deben poner en marcha contra una determinación de no ejercicio de la acción penal. Además, propicia inseguridad jurídica tanto a los justiciables como a los operadores de la norma.

- Finalmente, el promovente solicita que se declare la invalidez de las normas impugnadas y que, además, se fijen con precisión los efectos retroactivos que deben operar por ser materia penal.

5. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas. Por escrito remitido a través del servicio postal Correos de México el dieciocho de mayo de dos mil diecisiete⁸ y recibido el veintiséis de mayo de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, rindió su informe el consejero jurídico del Gobierno de Chiapas, en representación del Poder Ejecutivo de la entidad.

6. En su informe, el consejero jurídico indicó que las normas impugnadas fueron derogadas mediante el Decreto Número 171, que se publicó el diez de mayo de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial No. 294. Argumentó que, a la luz de esa información, la acción debía ser considerada improcedente porque habían cesado los efectos de las normas generales impugnadas. Todo ello, en

das a la víctima u ofendido quienes las podrán impugnar ante el Juez de Control dentro de los diez días posteriores a que sean notificadas de dicha resolución. En estos casos, el Juez de Control convocará a una audiencia para decidir en definitiva, citando al efecto a la víctima u ofendido, al Ministerio Público y, en su caso, al imputado y a su Defensor. En caso de que la víctima, el ofendido o sus representantes legales no comparezcan a la audiencia a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de Control declarará sin materia la impugnación.

"La resolución que el Juez de Control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno."

⁸ *Ibidem*, hoja 130.



términos de lo previsto por los artículos 19, fracción V,⁹ 20, fracción II,¹⁰ 59¹¹ y 65, párrafo primero,¹² todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7. Para apoyar este argumento, el consejero citó las tesis de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.",¹³ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA."¹⁴ y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA."¹⁵

8. Informe del Poder Legislativo del Estado de Chiapas. Por escrito remitido a través del servicio postal Correos de México el diecinueve de mayo de

⁹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

¹⁰ "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."

¹¹ "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."

¹² "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."

¹³ Novena Época, registro digital: 182048, instancia: Pleno, tipo de tesis: jurisprudencia, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, marzo de 2004, materia constitucional, tesis: P./J. 8/2004, página 958.

¹⁴ Novena Época, registro digital: 178565, instancia: Pleno, tipo de tesis: jurisprudencia, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, mayo de 2005, materia constitucional, tesis: P./J. 24/2005, página 782.

¹⁵ Novena Época, registro digital: 175709, instancia: Primera Sala, tipo de tesis: aislada, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, marzo de 2006, materia constitucional, tesis: 1a. XLVIII/2006, página 1412.



dos mil diecisiete¹⁶ y recibido ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el veintiséis de mayo de dos mil diecisiete, el diputado presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, Oscar Eduardo Ramírez Aguilar, con el carácter de representante legal de la Legislatura de la entidad, rindió su respectivo informe.¹⁷

9. El representante del Poder Legislativo esencialmente argumentó lo siguiente:

- En términos de la fracción I del artículo 45 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, es facultad del Congreso Local legislar en las materias que no están reservadas al Congreso de la Unión, así como aquellas en que existan facultades concurrentes, de acuerdo con el Pacto Federal.

- El Decreto Número 147 que aprobó la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chiapas fue dictado en pleno cumplimiento de las formalidades legales y con el objeto de establecer la organización y funcionamiento de la Fiscalía General del Estado de Chiapas. Éste fue emitido por autoridad competente, la cual fundamentó y motivó su acto adecuadamente.

- Las normas impugnadas ya fueron derogadas, por lo que procede sobreseer la acción de inconstitucionalidad. Se actualizan de manera manifiesta e indudable las causales de improcedencia previstas en el artículo 19, fracciones V y VIII, en relación con los numerales 20, fracción II, 25 y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- A juicio del representante de la autoridad responsable, la existencia de un nuevo acto legislativo es innegable. Éste genera un impacto sustancial y material en la norma de la cual se desintegra.

- El representante citó los criterios de jurisprudencia de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE EL PROCEDIMIENTO ES DEROGADA LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE ESTIMARSE QUE CESARON SUS

¹⁶ Ibidem, hoja 403.

¹⁷ Ibidem, hojas 131 a 144.



EFFECTOS POR LO QUE PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO."¹⁸ y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."¹⁹

10. Por auto de veintinueve de mayo de dos mil diecisiete, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes solicitados, en representación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chiapas. También tuvo por cumplido el requerimiento formulado por acuerdo de once de abril de dos mil diecisiete.

11. **Cierre de la instrucción.** Por acuerdo de quince de junio de dos mil diecisiete, se tuvieron por recibidos los alegatos formulados por el subprocurador jurídico y de asuntos internacionales de la Procuraduría General de la República. Esencialmente argumentó que no se actualizaba la causal de improcedencia por cesación de efectos, pues la norma impugnada es de naturaleza penal. Para apoyar este argumento citó la tesis aislada de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA."²⁰

12. Desahogado el trámite legal correspondiente y la etapa de presentación de alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto.²¹

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 conformi-

¹⁸ Novena Época, registro digital: 178564, instancia: Pleno, tipo de tesis: jurisprudencia, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, mayo de 2005, materia constitucional, tesis: P./J. 45/2005, página 783.

¹⁹ Novena Época, registro digital: 182048, instancia: Pleno, tipo de tesis: jurisprudencia, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, marzo de 2004, materia constitucional, tesis: P./J. 8/2004, página 958.

²⁰ Décima Época, registro digital: 2005882 instancia: Pleno, tipo de tesis: aislada, fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, materia constitucional, tesis: P. IV/2014 (10a.), página 227.

²¹ *Ibidem*, hoja 425.



dad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente al presentar la demanda,²² y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el procurador general de la República plantea la posible contradicción entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y una norma perteneciente a la legislación secundaria del Estado de Chiapas.

III. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA.

14. La parte actora impugnó los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chiapas, publicada mediante el Decreto Número 147, en el periódico oficial de la entidad el ocho de marzo de dos mil diecisiete.

IV. OPORTUNIDAD.

15. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal²³ (de ahora en adelante

²² Vale la pena recordar que el diez de febrero de dos mil catorce se reformó el inciso c) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal por lo que respecta a la figura del fiscal general. Sin embargo, su vigencia fue condicionada en términos de lo dispuesto por el décimo sexto transitorio del decreto de reforma publicado en esa fecha. Esta norma dispone:

"Décimo sexto. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del procurador general de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111, por lo que se refiere al fiscal general de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

(Adicionado, D.O.F. 27 de agosto de 2018)

"Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del fiscal general de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

(Reformado, D.O.F. 27 de agosto de 2018)

"El procurador general de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo primero de este artículo, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al fiscal general de la República."

²³ "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



"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.

16. En el caso, el procurador general de la República impugnó la porción normativa que ya ha sido identificada y que fue publicada en el periódico oficial de la entidad el ocho de marzo de dos mil diecisiete, por lo que el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del jueves nueve de marzo de dos mil diecisiete al viernes siete de abril del mismo año. La parte actora presentó la acción de inconstitucionalidad el siete de abril de dos mil diecisiete,²⁴ por lo que este Tribunal Pleno advierte que el requisito de oportunidad se satisface.

V. LEGITIMACIÓN

17. La acción de inconstitucionalidad que ahora se analiza fue promovida en contra de una norma prevista en una ley de carácter estatal, por un sujeto legitimado para ello, de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal anterior a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce y vigente al momento de la presentación de la demanda, por virtud de lo dispuesto en el artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma respectivo:

"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.

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."

²⁴ Hoja 22 vuelta de la acción de inconstitucionalidad 22/2017.



"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma por:

" ...

"c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; ..."

18. En el caso, la acción fue suscrita por Raúl Cervantes Andrade, entonces procurador general de la República, quien acreditó ostentar tal carácter con copia certificada del nombramiento expedido el veintiséis de octubre de dos mil dieciséis por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obra agregado en autos.²⁵ En consecuencia, el accionante se encuentra facultado para promover la acción de inconstitucionalidad.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

19. En los informes justificados presentados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chiapas, las autoridades demandadas argumentaron que se actualizaba la causal de improcedencia de cesación de efectos de la norma impugnada, prevista por el artículo 19, fracciones V y VIII,²⁶ en relación con los numerales 20, fracción II,²⁷ 25,²⁸ y 65,²⁹ de la Ley Reglamentaria de las

²⁵ Hoja 49 de la acción de inconstitucionalidad 22/2017.

²⁶ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

" ...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

" ...

"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."

²⁷ "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

" ...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."

²⁸ "Artículo 25. El Ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano."

²⁹ "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



Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Indicaron que el diez de mayo de dos mil diecisiete se publicó el Decreto 171 en el Periódico Oficial No. 294, por virtud del cual se derogaron las normas ahora impugnadas. Ellas consideran que esta reforma dio lugar a un nuevo acto legislativo y, por tanto, solicitan que este Pleno decrete el sobreseimiento de la presente acción de inconstitucionalidad.

20. Este Pleno advierte que, efectivamente, las normas impugnadas fueron derogadas mediante el Decreto 171, publicado en el Periódico Oficial No. 294 el día diez de mayo de dos mil diecisiete. Incluso, vale la pena destacar que este decreto sólo contiene un "artículo único" cuyo efecto fue derogar precisamente los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chiapas. En las consideraciones que dieron sustento al decreto, se señaló que la derogación obedecía a la necesidad de ajustar la legislación local al Código Nacional de Procedimientos Penales.³⁰

21. No obstante ello, el Pleno considera que no se actualiza la causa de improcedencia por cesación de efectos, prevista por el artículo 19, fracción V, en relación con el numeral 65 de la ley reglamentaria de la materia, en virtud de lo siguiente:

22. De acuerdo con el criterio general del Tribunal Pleno, la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando cesan los efectos de la norma impugnada.³¹ Sin embargo, ello no es así cuando este Tribunal vislumbra la posibilidad

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."

³⁰ Literalmente se señaló: el decreto tiene como objetivo realizar modificaciones a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, referentes al recurso de inconformidad plasmado en los artículos 15 y 16 del citado ordenamiento, lo anterior a fin de que la Legislación Local sea acorde y no contravenga las disposiciones legales que para tal supuesto prevé el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado el 5 de marzo del año 2014, en el cual establece los aspectos que deben observarse en el supuesto dentro del procedimiento penal acusatorio y oral, de observancia general para las autoridades federales y locales.

³¹ Es posible consultar la tesis de jurisprudencia P./J. 24/2005 y P./J. 8/2004 de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA



de dar efectos retroactivos a una eventual declaratoria de invalidez. En términos del artículo 45 de la ley reglamentaria, esto puede ocurrir cuando las normas impugnadas sean de carácter penal. Por tanto, en esos casos, aun cuando la norma haya sufrido una modificación legislativa e incluso haya sido derogada, no procede sobreseer.³²

23. En el caso, es posible caracterizar las normas impugnadas como propias de la materia penal, pues regulan aspectos relacionados con el no ejercicio de la acción penal; concretamente (i) crean un medio de impugnación contra el no ejercicio de la acción penal; (ii) definen su materia; (iii) establecen los criterios para computar el plazo de oportunidad; y (iv) otorgan facultades para su resolución. Además, se vislumbra la posibilidad de dar efectos retroactivos a una eventual declaratoria de invalidez. Aunque las normas sólo estuvieron en vigor poco más de dos meses, hubo condiciones jurídicas para su aplicación durante ese breve periodo.³³

24. En consecuencia, al ser posible emitir un fallo con efectos retroactivos, no se actualiza la causa de improcedencia de cesación de efectos y, por tanto, este Tribunal Pleno procede a analizar el fondo del asunto.

VII. ESTUDIO DE FONDO.

25. Este Tribunal Pleno estima que es fundado el concepto de invalidez hecho valer por la parte actora: las normas impugnadas regulan aspectos procedimentales propios de la materia penal y, por tanto, el Congreso Estatal ha

GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA." y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.", consultables, respectivamente, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, página 782 y Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 958.

³² En tal sentido se han resuelto, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 12/2014, en sesión de siete de julio de dos mil quince; 1/2014, en sesión de tres de agosto de dos mil quince; 23/2016 en sesión de veintiséis de junio de dos mil dieciocho.

³³ En términos del artículo primero del régimen transitorio de la ley orgánica, toda ella entró en vigor al día siguiente de su publicación.

"Artículo primero. La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial, sin perjuicio en lo previsto en los transitorios siguientes."



invadido competencias reservadas al Congreso de la Unión. A continuación se desarrollan las razones que explican esta conclusión:

26. No es la primera vez que el Pleno debe pronunciarse sobre la validez de normas locales que se tildan de inconstitucionales por versar sobre aspectos procesales penales y, por tanto, presuntamente invadir esferas competenciales exclusivamente reservadas a la Federación. A continuación, retomamos la doctrina que este Pleno ha desarrollado en un ya significativo número de casos:

Interpretación de la Suprema Corte del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

27. En primer lugar, es necesario entender los alcances de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión en materia procesal penal. El artículo 73, fracción XXI, inciso c), establece:

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"...

"c) La legislación única en materia **procedimental penal**, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."

28. Esta norma fue reformada el ocho de octubre de dos mil trece, en el marco de una compleja modificación del sistema penal mexicano que sentó las bases para el tránsito de un modelo inquisitivo a uno acusatorio. Para uniformarlo, se estableció que únicamente el Congreso de la Unión sería competente para legislar en materia de procedimientos penales, mecanismos alternos de solución de controversias y ejecución de sanciones.

29. De acuerdo con los motivos expuestos por el Poder Constituyente Permanente, esta limitación a la libertad configurativa local obedece a la finalidad



de homologar las normas aplicables a todos los procesos penales en una sola regulación nacional que permita uniformidad y operatividad en el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional. Ésta es la motivación que se desprende de las discusiones que dieron cauce al proceso legislativo, reflejadas a través de los distintos dictámenes presentados en las Cámaras de Diputados y de Senadores (negritas añadidas), y que se transcriben a continuación:

Dictamen de la Cámara de Senadores. Origen.

"...

"A la fecha, la diversidad de ordenamientos penales, en particular en el aspecto procedimental, obedece al hecho de que, tanto la Federación, como los Estados y el Distrito Federal, cuentan con la facultad para legislar en esta materia en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que ha generado estructuras y modos diferentes para llevar a cabo el enjuiciamiento penal, la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

"...

"En vista de lo anterior, estas comisiones dictaminadoras coinciden con lo expuesto en la iniciativa, cuando señala que resulta necesario que las instituciones de procuración e impartición de justicia cuenten con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del país, armónico y homogéneo en cuanto al diseño procedimental, a fin de generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales, en la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

"...

"Por lo anterior, se comparten las razones que se expresan en la exposición de motivos de la iniciativa presentada el 14 de febrero de 2013, por el senador Roberto Gil Zuarth, cuando sostiene: Ahora bien, entre aquellas entidades donde ya se han realizado las modificaciones normativas necesarias y, por lo



tanto, ya se han expedido nuevos códigos de procedimientos penales, se observan importantes diferencias que van desde la estructura misma de los códigos hasta la forma de concebir ciertas instituciones previstas en la Constitución. Tal dispersión de criterios legislativos se observa, entre otros, en torno a los siguientes aspectos:

"• No hay claridad sobre la naturaleza y la función del proceso penal y su vinculación con el derecho penal sustantivo.

"• **Falta uniformidad de criterios sobre las etapas del procedimiento penal ordinario, sobre cuáles son y, por ende, cuándo empieza y cuándo termina cada una de ellas.**

"• Por razón de lo anterior, hay diversidad de criterios sobre los momentos procedimentales en que deben ser observados los derechos, principios y garantías procesales previstos en la Constitución.

"• No hay equilibrio entre la fase de investigación y la del proceso, pues se le resta importancia a lo que tradicionalmente se conoce como averiguación previa o etapa de investigación de los delitos y, por ello, **se prevé de manera escasa el uso de técnicas modernas de investigación.**

"• No se observa una clara delimitación entre la acción penal pública y la acción penal privada, como tampoco hay uniformidad sobre los casos y las condiciones en que esta última debe proceder.

"• Falta igualmente uniformidad en torno a los casos y las condiciones en que debe proceder la aplicación de criterios de oportunidad o de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

"• No hay claridad sobre si la nueva categoría procesal, auto de vinculación a proceso, es diferente o no al tradicional auto de formal prisión y al auto de sujeción a proceso, y si sus requisitos son diferentes o no.

"• Tampoco hay claridad sobre los requisitos materiales para el ejercicio de la acción penal, la orden de aprehensión y el auto de vinculación a proceso.



"• Igualmente falta consenso sobre si, de acuerdo con la reforma de 2008 al artículo 20 constitucional, procede o no la libertad provisional bajo caución, como un derecho del procesado para ciertos casos.

"• Con relación a los medios probatorios, se produce cierta confusión sobre los términos a utilizar (datos, medios, elementos de prueba), y si sólo puede hablarse de 'prueba' cuando ésta haya sido desahogada en la audiencia de juicio y no antes.

"• No hay uniformidad respecto de los requisitos materiales de la sentencia condenatoria y de los presupuestos para la imposición de una pena, como tampoco los hay sobre los criterios para la individualización judicial de la pena;

"• Se observa diversidad de criterios sobre los medios de impugnación en el proceso penal acusatorio, cuáles deben ser y cuándo proceder;

"• Lo mismo sucede con los procedimientos penales especiales; entre otros.

"Las distorsiones y brechas normativas que se observan entre las entidades federativas ponen sobre relieve, por un lado, que en la actualidad existen diferencias procedimentales que impactan en la calidad de justicia que recibe la ciudadanía y, por el otro, que la ausencia de una pauta nacional ha provocado que la interpretación e implementación del modelo acusatorio, en general, quede a discreción de las autoridades locales.

"Lo cierto es que, a diferencia de otros países que cuentan con una sola jurisdicción, en México, el proceso de implementación de un nuevo sistema de justicia resulta ser una tarea de especial complejidad pues implica lidiar con una doble jurisdicción, federal y local. Y, en este último ámbito, tal como ha sido argumentado, con un cúmulo de criterios diversos, e incluso encontrados, respecto de contenidos constitucionales.

"Ahora bien, conceder al Congreso de la Unión la facultad de emitir una ley nacional en materia de procedimientos penales no implica modificar el arreglo jurisdiccional existente.



"Es decir, se dejan a salvo las facultades, tanto de la Federación como de las entidades, para legislar en materia sustantiva penal y, desde luego, para sustanciar los procedimientos que recaigan en sus respectivas jurisdicciones."

Dictamen de la Cámara de Diputados (revisora)

"b) Materia procesal penal y la facultad del Congreso

"En el inciso 'c', se establece lo trascendental de esta reforma, dado que ahí se le otorgan las facultades para legislar en materia procesal penal unificada para toda la república.

"En este rubro, es necesario mencionar que desde hace varias décadas prevaleció el sistema penal inquisitorio en nuestro país, durante la vigencia del mismo, se llegaron a presentar dentro de la práctica diversas percepciones que fueron deteriorando este sistema.

"Es por ello, que el año del 2010, se transformó el sistema inquisitorio a un sistema acusatorio basado en los principios de oralidad, debido proceso, inmediatez, publicidad entre otros, así a través de ello, se busca el perfeccionamiento del control constitucional ante la problemática penal, pretendiendo eliminar pésimas prácticas y con el objetivo la pretensión primordial de lograr un verdadero respeto de los Derechos Humanos que nuestra Carta Magna establece.

"Contar con un sistema procesal penal que dé certidumbre, eficacia y transparencia, es la pretensión de cada uno de los legisladores que integramos esta comisión, cuya finalidad es dotar a nuestra nación con una estructura penal óptima, para lograr esto se deben realizar todas las adecuaciones normativas necesarias. Se tiene claro que el tema es complicado, por esa complejidad es que la reforma constitucional publicada en el DOF, el 18 de junio del 2008, estableció en su parte transitoria que el sistema acusatorio tendría ocho años a partir del día siguiente de su publicación para que entraran en vigor estas reformas, es decir, que en el 2016, se tendría que tener unificado todos los sistemas penales de nuestro país.

"En este rubro el proyecto que contiene la minuta en dictamen es una parte coyuntural que las acciones que permitan lograr los objetivos del



sistema acusatorio penal, por ello, los diputados integrantes de esta comisión afirmamos categóricamente que al contar con las facultades para legislar en materia procesal penal es construir con bases sólidas un Estado de derecho óptimo en su ejercicio.

"...

"Qué elementos aportaríamos al quehacer jurídico al legislar en materia procesal penal única, serían básicamente los siguientes:

"• Todo el sistema legal estaría bajo la regla de legalidad en todo el país, se estarían inhibiendo las actuaciones arbitrarias del juzgador dado que se tendría una aplicación de criterios homogéneos y coherentes.

"• Se tendría una especial atención para el equilibrio de los intereses de las partes dentro del proceso.

"• Una buena marcha en el desarrollo de la justicia procesal, característica del proceso acusatorio.

"• Se consagra la reforma en materia de oralidad y de publicidad en las actuaciones.

"• Ayuda a la operatividad del nuevo sistema penal.

"• Se desarrollaría con vehemencia lo relativo a los principios de lealtad y probidad en el debido proceso.

"• La adecuada sistematización y homogeneidad de los criterios legislativos y judiciales.

"• Certeza jurídica para el gobernado.

"• Un posible abatimiento en la corrupción y en la impunidad dado que se podrá reducir cualquier coyuntura legal derivada de la diversidad de normas."



30. Como se puede apreciar, estos documentos legislativos revelan que existía preocupación entre los legisladores respecto a las discrepancias que notaban en los ordenamientos emitidos por las entidades federativas para implementar el sistema acusatorio. Por ello, a lo largo de su discusión, pusieron énfasis en la necesidad de aspirar a la homogeneidad.

31. Es importante dejar claro que el Congreso de la Unión hizo uso de sus atribuciones al expedir el Código Nacional de Procedimientos Penales el cinco de marzo de dos mil catorce. Estableció que su entrada en vigor debía darse de manera gradual. Concretamente, de acuerdo con su régimen transitorio, la legislación única procesal penal debe entrar en vigor en las entidades federativas de acuerdo con lo que cada una de las Legislaturas Locales establezca a través de una declaratoria, pero sin exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis.³⁴

32. El artículo 2o. del referido código nacional señala que su objeto es establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos.³⁵ Esto implica que todos los aspectos establecidos

³⁴ Transitorios

"Artículo primero. Declaratoria

"Para los efectos señalados en el párrafo tercero del artículo segundo transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se declara que la presente legislación recoge el sistema procesal penal acusatorio y entrará en vigor de acuerdo con los artículos siguientes."

"Artículo segundo. Vigencia

"Este código entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la Declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.

"En el caso de las entidades federativas y del Distrito Federal, el presente código entrará en vigor en cada una de ellas en los términos que establezca la declaratoria que al efecto emita el órgano legislativo correspondiente, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas.

"En todos los casos, entre la declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores y la entrada en vigor del presente código deberán mediar sesenta días naturales."

³⁵ "Artículo 2o. Objeto del código

"Este código tiene por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso



dentro de esos rubros (incluyendo las reglas adjetivas que fijen plazos, las formalidades a seguir en los juicios penales, así como las competencias de los Jueces dentro del procedimiento) no pueden ser objeto de regulación en normas estatales, ni siquiera a manera de reiteración, en tanto que el código nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales.³⁶

33. Es importante destacar que el artículo octavo transitorio del decreto de emisión del Código Nacional de Procedimientos Penales deja abierta la posibilidad para crear legislación local complementaria, pero en el marco de un término. Concretamente, este artículo establece que la Federación y las Legislaturas Locales podrán expedir legislación complementaria que resulte necesaria para la implementación del código, en un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el decreto mismo (esto es, a partir del cinco de marzo de dos mil catorce).³⁷

34. Frente a tal contexto, esta Suprema Corte ha tenido oportunidad de analizar varios precedentes sobre los alcances y contenido de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal.

35. En las acciones de inconstitucionalidad 12/2014³⁸ y 107/2014,³⁹ resueltas en sesiones de siete de julio de dos mil quince y veinte de agosto de dos mil quince, este Tribunal Pleno consideró evidente que con la reforma al artículo 73,

a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea Parte."

³⁶ "Artículo 1o. Ámbito de aplicación

"Las disposiciones de este código son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

³⁷ Transitorio

"Artículo octavo. Legislación complementaria.

"En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento."

³⁸ Por unanimidad de once votos.

³⁹ Por unanimidad de diez votos.



fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión era el único competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República. Con esto, se consideró excluida la concurrencia de los Estados para legislar al respecto en términos del artículo 124 constitucional.

36. No obstante, el Pleno agregó que si bien los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, lo cierto es que podían seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha hasta tanto entrara en vigor la legislación única.⁴⁰

37. También vale la pena destacar lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 106/2014,⁴¹ 52/2015⁴² y 29/2015,⁴³ falladas el veintiocho y veintinueve de marzo y el once de abril de dos mil dieciséis, respectivamente.

⁴⁰ Ello se corrobora con el contenido del artículo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, conforme con el cual, los procedimientos penales que a la entrada en vigor se encontraran en trámite, continuarán su sustanciación en términos de la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.

"Artículo tercero. Abrogación

"El Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1934, y los de las respectivas entidades federativas vigentes a la entrada en vigor del presente decreto, para efectos de su aplicación en los procedimientos penales iniciados por hechos que ocurran a partir de la entrada en vigor del presente código, quedarán abrogados, sin embargo respecto a los procedimientos penales que a la entrada en vigor del presente ordenamiento se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.

"Toda mención en otras leyes u ordenamientos al Código Federal de Procedimientos Penales o a los códigos de procedimientos penales de las entidades federativas que por virtud del presente decreto se abrogan, se entenderá referida al presente código."

⁴¹ Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz en contra de muchas consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 13, fracción III, 15, fracción V, 65 y 66 de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Asimismo, se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en 1) declarar la invalidez, en vía de conse-



38. En el primer caso, se analizaron diversas disposiciones de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal en el Estado de Colima. En esa oportunidad, el Pleno reconoció que pueden existir otras medidas de protección complementarias a las ahí establecidas de acuerdo a la "legislación aplicable" en términos del Código Nacional, pero que el establecimiento de cualquier tipo de recurso durante la fase de investigación, procesamiento y sanción de los delitos tiene una naturaleza procedimental. Por ello, el Pleno se decantó por la invalidez de las normas impugnadas.

cuencia, de los artículos 14, fracción I, en la porción normativa, "tanto en el juicio como cuando se haga uso de la prueba anticipada", y 55, en la porción normativa "y no se haya interpuesto recurso alguno", de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal, 2) determinar que las declaratorias de invalidez tengan efectos retroactivos al veinticinco de octubre de dos mil catorce, fecha de la publicación de las normas analizadas en el Periódico Oficial local, y 3) precisar simplemente efectos retroactivos, excluyendo todas las acciones específicas para los Jueces. Los Ministros Cossío Díaz y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

⁴² Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 86, párrafos primero, segundo y tercero –salvo la porción normativa "quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el fiscal general"–, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Asimismo, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total del precepto, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas por la invalidez total del precepto, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total del precepto, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en la declaración de invalidez del artículo 86, párrafos tercero, en la porción normativa "quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el fiscal general", y cuarto a séptimo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.

⁴³ Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. Los Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes. Asimismo, se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, parte primera, consistente en no extender la declaración de invalidez a otros artículos del ordenamiento en estudio. El Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. Los Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.



39. En el segundo caso, se examinó el artículo 86, párrafo tercero, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes y se declaró la inconstitucionalidad de cierta porción normativa. Por un lado, se afirmó que la Legislatura Local tenía competencia para regular internamente el trámite que se debía llevar a cabo para ejercitar o no la acción penal desde un punto de vista orgánico, al ser legislación complementaria del código nacional. Sin embargo, se expuso que no era viable regular algún medio de defensa en contra de la confirmación del no ejercicio de la acción penal, al ser un ámbito reservado para la legislación nacional. Por ende, se invalidó la porción que regulaba el trámite de un recurso de inconformidad en contra de la determinación del Ministerio Público.

40. En el tercer caso, en la acción de inconstitucionalidad 29/2015, se estudiaron los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. El Tribunal Pleno consideró que todos los preceptos reclamados eran inválidos, pues no delimitaban ningún aspecto complementario a la legislación nacional. Determinó que, por el contrario, esas normas regulaban las distintas etapas del procedimiento penal y facultaban a los sujetos de la ley para interponer un medio de defensa en contra de las decisiones de la Unidad Administrativa correspondiente que decretara, negara, modificara o revocara las medidas de protección.

41. Desde entonces, otras acciones de inconstitucionalidad han permitido a este Pleno reiterar su posición en torno a la exclusividad de las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal. El siguiente cuadro identifica estos precedentes:

Acciones de Inconstitucionalidad resueltas por el Pleno sobre el tema	Sesión en las que fueron falladas	Legislaciones estatales a las que han pertenecido las normas impugnadas
12/2014	7 julio 2015	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos
1/2014	3 agosto 2015	Código de Procedimientos Penales para el Estado de Sonora.
107/2014	20 agosto 2015	Ley para la Administración de Bienes Asegurados Decomisados o Abandonados en el Estado de Hidalgo.



106/2014	28 marzo 2016	Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal en el Estado de Colima.
15/2015	17 marzo 2016	Ley Orgánica de la Fiscalía de Veracruz.
29/2015	11 abril 2016	Ley para la Protección de Personas que intervienen en los Procedimientos Penales.
52/2015	29 marzo 2016	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.
35/2015	18 mayo 2017	Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal del Estado de Tamaulipas
109/2014	18 mayo 2017	Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla.
134/2015	22 mayo 2017	Constitución Política del Estado de Jalisco.
113/2015 y su acumulada 116/2015	29 mayo 2018	Código Penal para el Estado de Nayarit.
22/2015 y su acumulada 23/2015	4 junio 2018	Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas.
115/2015	5 junio 2018	Código Penal para el Estado de Nayarit.
110/2014	5 junio 2018	Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua
59/2016	19 junio 2018	Código Penal y Ley Orgánica del Poder Judicial, ambos del Estado de México.
35/2016	21 junio 2018	Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán.
19/2016	25 junio 2018	Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro.



75/2016	26 junio 2018	Código de Procedimientos Penales para el Estado de Hidalgo.
23/2016	26 junio 2018	Código Penal para el Estado de Colima.
21/2016	28 junio 2018	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla.
117/2015	14 marzo 2019	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca.
30/2017	2 julio 2019	Código Penal para el Estado de Tamaulipas.
63/2018 y su acumulada 64/2018	4 julio 2019	Código Penal para el Estado de Aguascalientes.
48/2016	8 julio 2019	Ley de Vialidad y Tránsito para el Estado de Chihuahua. ⁴⁴

42. Teniendo clara la línea doctrinal aplicable, este Pleno procede a estudiar la regularidad de la norma impugnada.

Análisis de regularidad de la porción normativa reclamada.

⁴⁴ El Pleno declaró inválidos los artículos 17, inciso c), en la porción normativa "*salvo los casos previstos en el párrafo tercero del artículo 93 de esta ley*" y 93, párrafo tercero, en su porción normativa "*para que ejercite la acción penal correspondiente, salvo que con motivo del tránsito de vehículos se comentan imprudencialmente daños o lesiones de las previstas en las fracciones I y II del artículo 129 del Código Penal del Estado, siempre que el imputado demuestre la existencia de una póliza de seguro que ampare la reparación del daño derivada de los hechos y que, además, tratándose de las lesiones, la autoridad cuente con un certificado médico que las clasifique en alguno de los supuestos antes mencionados*" de la Ley de Vialidad y Tránsito para el Estado de Chihuahua, publicados mediante decreto No. 1054/2015 I P.O., en el Periódico Oficial de dicha entidad el 21 de mayo de 2016. Estas porciones normativas, esencialmente, permiten a los oficiales calificadores no poner a disposición del Ministerio Público a quien se ve involucrado en accidentes provocados con motivo del tránsito de vehículos, si los daños o las lesiones son cometidos imprudencialmente y se cuenta con póliza de seguros. Por ello, el Pleno consideró que eran inválidos por regular aspectos propios de la materia procedimental penal, que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión. También, en vía de consecuencia, declaró inválido el párrafo segundo del artículo 93 del mismo ordenamiento impugnado, por derivar del mismo vicio competencial.



43. Tal como se anunció, el primer concepto de invalidez hecho valer por el procurador general de la República es fundado y, consecuentemente, las normas impugnadas deben ser declaradas inconstitucionales por resultar de una violación al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para explicar esta conclusión, primero es necesario tener claro cuál es el objeto de las normas cuya constitucionalidad se objeta y dar un poco de contexto sobre su función en el ordenamiento jurídico del que forma parte:

44. Las normas impugnadas se encuentran comprendidas dentro del título tercero, denominado "De la Fiscalía General del Estado y su titular", capítulo III, titulado "De las obligaciones y facultades del Fiscal General del Estado" de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chiapas. Ellas disponen lo siguiente:

"Artículo 15. Contra el no ejercicio de la acción penal, procede el recurso de inconformidad.

"La materia del recurso se limitará exclusivamente a la decisión de las cuestiones tomadas en cuenta para determinar el no ejercicio de la acción penal, sin poder comprender otras.

"El recurso a que se refiere este artículo, se interpondrá dentro del plazo de 10 días hábiles, contados a partir de la fecha en que se le notifique a la víctima u ofendido."

"Artículo 16. El fiscal jurídico, resolverá en definitiva el recurso a que se refiere el artículo anterior, dentro del término de quince días hábiles, contados a partir de que reciba el mismo."

45. De su lectura se desprende lo que sigue:

1. El artículo 15 crea el medio de impugnación (recurso de inconformidad) que procede en contra de la determinación del no ejercicio de la acción penal.

2. Su segundo párrafo establece qué puede ser materia de ese recurso; a saber, las cuestiones valoradas para justificar el no ejercicio de la acción penal.



3. Su tercer párrafo legitima a los sujetos que pueden interponer este medio de defensa (víctima u ofendido) y les otorga un plazo para interponerlo; a saber: diez días hábiles, contados a partir de la fecha de notificación.

4. El artículo 16 establece qué autoridad está facultada para conocer definitivamente del recurso (fiscal jurídico), y en qué termino debe hacerlo (quince días hábiles).

46. El artículo 14 señala que el no ejercicio de la acción penal se resolverá, en definitiva, por el fiscal general, así como por los servidores públicos en quienes delegue la facultad y los que autorice el reglamento.⁴⁵ De este modo, la materia del recurso de inconformidad –a la que se refiere el artículo 15 impugnado– es la determinación del no ejercicio de acción penal emitida por las autoridades señaladas en el artículo 14 de la ley.

47. Esto da cuenta de qué función específica cumplen las normas impugnadas en el ordenamiento que integran, pero también vale la pena analizar las finalidades generales de éste. Así, los artículos impugnados se encuentran insertos en una ley –que según su propia definición– tiene como objetivo organizar al Ministerio Público del Estado, establecer su estructura y desarrollar las facultades que tanto la Constitución Federal como la ley local confieren al Ministerio Público y al fiscal general.⁴⁶

48. Conforme a los considerandos del decreto a través del cual se publicó la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chiapas (decreto que con-

⁴⁵ "Artículo 14. El fiscal general, así como los servidores públicos en quienes delegue la facultad y los que autorice el reglamento, resolverán en definitiva:

"I. El no ejercicio de la acción penal."

⁴⁶ "Artículo 1. Esta ley es de orden público, interés social y de observancia general, y tiene por objeto organizar el Ministerio Público del Estado, establecer su estructura y desarrollar las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas y demás ordenamientos aplicables le confieren, así como aquellas que se atribuyen a la Fiscalía General del Estado y a su titular.

"Cuando en esta Ley se utilice el genérico masculino por efectos gramaticales, deberá entenderse que se hace referencia a mujeres y a hombres por igual."

"Artículo 11. La Fiscalía General estará presidida por el fiscal general quien ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal."



tienen las normas impugnadas), esta ley atiende a las reformas a la Constitución Federal que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce. En específico, la relativa al apartado A del artículo 102 de la Constitución Federal, según la cual el Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República, como un órgano autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.⁴⁷

49. A la luz de estas reformas, los considerandos del decreto impugnado señalan que la ley busca "... establecer los principios rectores por los cuales han de conducirse sus actuaciones y las de sus servidores públicos, definir las atribuciones de su titular, los órganos que la integrarán, las facultades y atribuciones de sus servidores públicos". Entre sus objetivos también se alude a la organización y funcionamiento de la Fiscalía General del Estado de Chiapas.

50. Así, a primera vista, el objeto de la ley parece estar dirigido a regular aspectos esencialmente orgánicos. No obstante, un análisis más detallado de las normas específicamente impugnadas permite ver con claridad que, en este ordenamiento, el legislador no sólo ha confeccionado la estructura del órgano designado como Fiscalía General estatal; también ha introducido aspectos netamente vinculados con la fase formal de investigación de delitos y las condiciones de procesamiento de las acusaciones respectivas.

51. De este modo, coincidimos con la promovente cuando aduce que el ámbito material de las normas impugnadas regula cuestiones de naturaleza incuestionablemente procesal penal. Por virtud de ellas se ha creado un mecanismo para impugnar determinaciones sobre aquella precondition de la que depende el nacimiento mismo de un proceso. Consecuentemente, todos estos aspectos –la nomenclatura del medio de impugnación, su materia, su plazo de promoción, los sujetos legitimados para interponerlo, la autoridad competente para resolver y el plazo fijado para ello– son condiciones definitorias del instrumento procesal específicamente pensado para resolver uno de los muchos aspectos del marco procesal general en materia de investigación y persecución de los delitos.

⁴⁷ Artículo 102.

"A. El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios."



52. Como aduce el accionante, este Pleno ya tuvo oportunidad de conocer sobre un alegato similar al resolver la acción de inconstitucionalidad 52/2015 antes citada.⁴⁸ En este precedente, el Pleno declaró la invalidez de una porción normativa del artículo 86, párrafo tercero, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes que –al igual que en el caso que nos ocupa– creaba un medio de impugnación contra la determinación del Ministerio Público de no ejercicio de la acción penal.⁴⁹

53. Es importante notar que, en ese precedente, el Pleno consideró pertinente distinguir entre aspectos de carácter estrictamente orgánico y los propiamente procesales. Con este razonamiento, el Pleno validó la primera sección de la norma impugnada, en la que básicamente se distribuían facultades al interior de la estructura orgánica de la Fiscalía, para decidir cuestiones previas a la emisión de la determinación de no ejercicio de la acción penal.⁵⁰

⁴⁸ Resuelta por este Pleno el día veintinueve de marzo de dos mil dieciséis.

⁴⁹ "... quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el fiscal general.

"El escrito de inconformidad deberá señalar:

"I. El número de la indagatoria correspondiente;

"II. Una relación sucinta de los hechos;

"III. Los preceptos legales cuyo incumplimiento se reclama;

"IV. Los argumentos jurídicos correspondientes; y

"V. Las peticiones finales.

"La falta de alguno de los requisitos anteriores dará lugar al desechamiento de plano del recurso de mérito.

"El fiscal general resolverá la inconformidad a través de los servidores públicos que tenga a bien designar, quienes verificarán el cumplimiento de los requisitos legales, así como los méritos expuestos por las personas inconformes.

"Si el fiscal general resuelve la procedencia de la inconformidad, el expediente se regresará al agente del Ministerio Público que hubiere efectuado la determinación inicial, a efecto de que continúe la indagatoria. La resolución del fiscal general sobre la improcedencia de la inconformidad podrá ser impugnada por la víctima u ofendido ante las instancias correspondientes."

⁵⁰ Vale la pena transcribir la porción que fue considerada válida por tener un carácter exclusivamente orgánico:

"Artículo 86. Finalizada una indagatoria, si el Ministerio Público concluye el no ejercicio de la acción penal, elaborará la propuesta de determinación correspondiente, de manera fundada y motivada.

"Dicha propuesta será sometida a la consideración del vice fiscal que corresponda.

"Si el vice fiscal de investigación de delitos no autoriza la propuesta de determinación del Ministerio Público, el expediente se regresará al agente que hubiere efectuado la propuesta, a efecto de que continúe su integración.



54. En contraposición, el Pleno encontró que la segunda parte de la norma impugnada –en la que se regulaba el medio de impugnación conducente, los requisitos para promoverlo y la autoridad competente para resolverlo– sí versaba sobre aspectos netamente procesales. Consecuentemente, declaró su invalidez.⁵¹

55. Para llegar a esta conclusión, este Pleno consideró que las entidades federativas conservaron competencia para regular aspectos sobre la distribución orgánica de ciertas funciones a nivel interno, pero no para establecer cuestiones atinentes al proceso penal, pues ese ámbito se encuentra exclusivamente reservado al Congreso de la Unión.

56. Con apoyo en ese precedente es claro que, en el presente caso, las normas impugnadas únicamente se ciñen a regular cuestiones que merecen ser catalogadas como procesales penales y no orgánicas. Al igual que la porción normativa declarada inválida en la acción de inconstitucionalidad 52/2015, en este caso, las normas impugnadas crean el medio de impugnación procedente contra la determinación de no ejercicio de la acción penal, la materia del recurso, los sujetos legitimados para interponerlo, el plazo para presentarlo y la autoridad competente para resolver.

"Si el vice fiscal de investigación de delitos autoriza la propuesta de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, el expediente se regresará al agente que hubiera efectuado la propuesta, a efecto de notificar la determinación a la víctima u ofendido, ..."

⁵¹ La porción invalidada señalaba:

"... quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el fiscal general.

"El escrito de inconformidad deberá señalar:

"I. El número de la indagatoria correspondiente;

"II. Una relación sucinta de los hechos;

"III. Los preceptos legales cuyo incumplimiento se reclama;

"IV. Los argumentos jurídicos correspondientes; y

"V. Las peticiones finales.

"La falta de alguno de los requisitos anteriores dará lugar al desechamiento de plano del recurso de mérito.

"El fiscal general resolverá la inconformidad a través de los servidores públicos que tenga a bien designar, quienes verificarán el cumplimiento de los requisitos legales, así como los méritos expuestos por las personas inconformes.

"Si el fiscal general resuelve la procedencia de la inconformidad, el expediente se regresará al agente del Ministerio Público que hubiere efectuado la determinación inicial, a efecto de que continúe la indagatoria. La resolución del fiscal general sobre la improcedencia de la inconformidad podrá ser impugnada por la víctima u ofendido ante las instancias correspondientes."



57. En suma, para este Tribunal Pleno no hay duda de que una forma de regular aspectos definitorios del proceso penal es creando un mecanismo de impugnación en contra de la decisión del no ejercicio de la acción penal. De esa decisión depende la eventual instrucción del proceso y la consecuente ejecución del resto de facultades encomendadas a las autoridades en la materia. Es por eso que el artículo 255 del Código Nacional de Procedimientos Penales⁵² ya regula la figura de no ejercicio de la acción penal y el 258 sus condiciones de impugnación. Veamos.

58. Todo lo relativo a la determinación del no ejercicio de la acción penal está previsto en el título III "Etapa de investigación", capítulo IV "Formas de terminación de la investigación". El legislador nacional ha enmarcado esta figura en la etapa de investigación y la concibe como una de sus formas de terminación.

59. Aunque la invalidez de la norma reclamada no depende del hecho de que el Código Nacional de Procedimientos Penales ya regule el mismo supuesto, es cierto –como bien señala el accionante– que en este ordenamiento encontramos normativa específica respecto a la instrucción que ha de seguirse ante la impugnación del no ejercicio de la acción penal. Ése es el objeto del artículo 258 del Código y señala:

"Artículo 258. Notificaciones y control judicial

"Las determinaciones del Ministerio Público sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal deberán ser notificadas a la víctima u ofendido quienes las podrán impugnar ante el Juez de Control dentro de los diez días posteriores a que sean notificadas de dicha resolución. En estos casos, el Juez de Control convocará a una audiencia para decidir en definitiva, citando al efecto a la víctima u ofendido, al Ministerio Público y, en su caso, al imputado y a su defensor. En

⁵² "Artículo 255. No ejercicio de la acción. Antes de la audiencia inicial, el Ministerio Público previa autorización del procurador o del servidor público en quien se delegue la facultad, podrá decretar el no ejercicio de la acción penal cuando de los antecedentes del caso le permitan concluir que en el caso concreto se actualiza alguna de las causales de sobreseimiento previstas en este código.

"La determinación de no ejercicio de la acción penal, para los casos del artículo 327 del presente código, inhibe una nueva persecución penal por los mismos hechos respecto del indiciado, salvo que sea por diversos hechos o en contra de diferente persona."



caso de que la víctima, el ofendido o sus representantes legales no comparezcan a la audiencia a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de Control declarará sin materia la impugnación.

"La resolución que el Juez de Control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno."

60. Como se aprecia, este artículo establece los sujetos legitimados para combatir la decisión de no ejercicio de la acción penal, el plazo para ello, la autoridad que debe conocer (el Juez de Control), su obligación de convocar a una audiencia y la definitividad de su fallo. Es claro que en esta norma el legislador nacional incorporó una garantía de carácter orgánico –la revisión judicial– que no está presente en los artículos 15 y 16 impugnados. Este contraste sólo logra probar que el objeto de las normas ahora impugnadas es definir el alcance de un mecanismo particular del sistema penal acusatorio, pero que –por mandato constitucional– sólo compete diseñar al legislador nacional.

61. De este modo, este Tribunal Pleno concluye que asiste razón al accionante y que estamos ante normas que son producto de un vicio competencial: ellas versan sobre un tema de carácter procesal penal y, por ende, regulan un ámbito exclusivamente reservado para el Congreso de la Unión.

62. Siguiendo la línea de los precedentes ya citados en la primera parte, es posible concluir que el hecho de que la porción normativa impugnada no se encuentre en un ordenamiento típicamente procesal (un código adjetivo, procesal o de procedimientos) en nada altera esta conclusión. Por otro lado, tampoco es posible considerar que la porción normativa impugnada tenga un carácter complementario, o que resulte necesaria para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales, en términos de su artículo octavo transitorio.⁵³

63. Al resultar fundado el concepto de invalidez consistente en la incompetencia del Congreso del Estado de Chiapas para legislar en materia de proce-

⁵³ "Artículo octavo. Legislación complementaria

"En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento."



dimiento penal, resulta innecesario el estudio de los demás argumentos de la demanda relacionados con la inseguridad jurídica que, según se alega, provocan las normas reclamadas. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia plenaria P./J. 32/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."⁵⁴

VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA.

64. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deben establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.⁵⁵

65. Así, este Tribunal Pleno estima que la declaratoria de invalidez de los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chiapas, tendrá efectos retroactivos al nueve de marzo de dos mil diecisiete, fecha de entrada en vigor del Decreto Número 147 ya citado.⁵⁶

66. Corresponderá a los operadores jurídicos resolver, en cada caso, conforme a los principios y disposiciones legales aplicables en materia penal; además deberán aplicar las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales al analizar alguno de los actos regulados por los artículos invalidados.

⁵⁴ Tesis P./J. 32/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. 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."

⁵⁵ "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; ..."

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

⁵⁶ En términos del artículo primero transitorio del decreto: "La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial, sin perjuicio en lo previsto en los transitorios siguientes."



67. La declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de este fallo al Congreso del Estado de Chiapas.

68. Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado de Chiapas, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Vigésimo Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Chiapas.

69. 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 15 y 16 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto Número 147, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de marzo de dos mil diecisiete, en atención a lo expuesto en el apartado VII de esta decisión, la cual surtirá sus efectos retroactivos al nueve de marzo de dos mil diecisiete, a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas, en los términos precisados en el apartado VIII de este fallo.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial Órgano de Difusión Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas, 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 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 en funciones Franco González Salas, respecto de los apartados I, II, III, IV y V, relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de la norma reclamada, a la oportunidad y a la legitimación.

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 en funciones Franco González Salas con reserva de criterio, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

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 en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto Número 147, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de marzo de dos mil diecisiete.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas con reserva de criterio, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistentes en: 1) que la declaración de invalidez decretada en este fallo tendrá efectos retroactivos al nueve de marzo de dos mil diecisiete, fecha de entrada en vigor del decreto impugnado, 2) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos resolver, en cada caso concreto, conforme a los principios y disposiciones legales aplicables en materia penal, aten-



diendo especialmente al Código Nacional de Procedimientos Penales, 3) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas, y 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado de Chiapas, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Vigésimo Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Chiapas. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutive 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 en funciones Franco González Salas.

El Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de cinco de marzo de dos mil veinte por desempeñar una comisión oficial.

Dada la ausencia del Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el Ministro Franco González Salas asumió la Presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El Ministro presidente en funciones Franco González Salas 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 17 de marzo de 2021.

La tesis aislada P. IV/2014 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de marzo de 2014, a las 9:35 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 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 28 de junio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL SISTEMA DE VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS PERICIALES DESAHOGADAS EN EL INCIDENTE DE FALSEDAD DE FIRMA DE LA DEMANDA RESPECTIVA ES DE LIBRE APRECIACIÓN (INFUNDADO EL INCIDENTE DE FALSEDAD DE FIRMA PROMOVIDO POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN CONTRA DE LA PLASMADA EN LA DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PRESIDENTA DEL COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL (LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (ARTÍCULO 24, PUNTO 4, DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 14, 24, PUNTO 1, Y 26, PUNTO 2, FRACCIONES I Y II, Y DEROGACIÓN DEL ARTÍCULO 26, PUNTO 2, FRACCIÓN III, DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO, ASÍ COMO TRANSITORIOS SEGUNDO Y TERCERO DEL DECRETO 107, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL QUINCE DE JUNIO DE DOS MIL DIECINUEVE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 76/2019 Y SU ACUMULADA 77/2019. PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. 6 DE OCTUBRE DE 2020. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: SANTIAGO JOSÉ VÁZQUEZ CAMACHO.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día seis de octubre de dos mil veinte.



Sentencia

Mediante la que se resuelven las **acciones de inconstitucionalidad 76/2019 y su acumulada 77/2019**, promovidas por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en contra del Decreto Número 107, mediante el cual se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco (ley electoral local) y de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, el cual fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el quince de junio de dos mil diecinueve (Decreto 107).

I. Antecedentes y trámite de las demandas

1. Demandas de los partidos políticos. Por escritos presentados el doce de julio de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, diversos miembros de la Dirección Nacional Extraordinaria del PRD y la Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del PRI promovieron acciones de inconstitucionalidad en contra del Decreto 107, mediante el cual se reformaron y derogaron diversos artículos de la ley electoral local y la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, el cual fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el quince de junio de dos mil diecinueve.

2. Conceptos de invalidez. Al respecto, tras detallar los antecedentes que dieron lugar a la expedición y promulgación del Decreto 107, los partidos políticos plantearon los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación en contra del mismo y de disposiciones normativas concretas:

2.1. Concepto de invalidez del PRD

Sostiene que los artículos 14, 24 y 26, fracciones I y II, de la ley electoral local son violatorios del sistema democrático y de la existencia de la figura de los Municipios. En concreto, alega que esas disposiciones son contrarias a los artículos 1, 14, 16, 35, fracción II, 40, 41, 115, fracción VIII, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución General), al haber



tenido el objeto de reducir el número de regidores en los Municipios que conforman el Estado de Tabasco, de manera que todos estén conformados por un presidente municipal, un síndico de hacienda, una regiduría electa por el principio de mayoría relativa y dos regidurías electas por el principio de representación proporcional.

Para el partido político, la facultad de configuración de las Legislaturas de los Estados para modificar la ley no es irrestricta, al deber respetarse el principio de igualdad y los derechos humanos. La reforma impide que los ciudadanos ejerzan su derecho a ser votado, al disminuir los espacios de regidurías en los Municipios, sin haber considerado un parámetro poblacional para ello, y atenta contra la pluralidad en la participación de las diferentes fuerzas políticas que existen –partidos políticos minoritarios y candidaturas independientes– al tratarse de una medida restrictiva y contraria al principio de progresividad en su vertiente de no regresividad.

Afirma que el criterio de "austeridad" expresado en los motivos de la reforma no constituye una razón válida de "gravedad" para suspender o eliminar regidores municipales. Alega que el criterio "poblacional" es el que debe determinar el número de regidores que debe tener cada Municipio y no el de "austeridad".

La disminución afecta la buena administración municipal, dado que la misma acota a dos espacios las regidurías electas por el principio de representación proporcional. Lo anterior, lleva a que los partidos políticos de mayor presencia en el Estado acaparen los lugares de presidente municipal, síndicos y regidores de mayoría relativa y hasta un regidor de representación proporcional, mientras que sólo el partido político o candidato independiente que obtenga el segundo lugar en la votación del Ayuntamiento tendrá la posibilidad de acceder a una regiduría por representación proporcional, lo cual es contrario al sistema democrático, al sistema de contrapesos y al principio de pluralidad.

Alega que la aplicación de la fórmula prevista en el artículo 26, fracciones I y II, de la ley electoral local traería como consecuencia una sobre o subrepresentación en los Municipios, dado que los mismos tienen poblaciones muy diversas, lo que transgrede el sistema de partidos construido para la existencia de la democracia.



2.2. Conceptos de invalidez del PRI

i) Violación al principio de representación proporcional contenido en el artículo 115, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El PRI alega que la reforma al artículo 14 de la ley electoral local no cumple con la finalidad de operatividad y funcionalidad del órgano de gobierno municipal, ya que debido a la disminución de regidores los partidos políticos contendientes en la elección municipal no contarán con un grado de representatividad acorde a su presencia en los Municipios que integran la entidad federativa. Concluyen que la reforma a ese precepto vulnera el principio de representación proporcional contenido en el artículo 115, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su vertiente de acceso al poder público mediante la postulación de candidaturas, al ser dos regidores por dicho principio insuficientes para garantizar el pluripartidismo como contrapeso al partido mayoritario o, incluso, hegemónico.

Estima que, si bien las Legislaturas tienen libertad de configuración para regular los principios de mayoría relativa o de representación proporcional, las reformas que introduzcan deben garantizar la operatividad y funcionalidad en el ámbito municipal, resultando aplicable lo sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la **acción de inconstitucionalidad 63/2009 y acumuladas** de la que emanó la **jurisprudencia P./J. 19/2013 (9a.)**, de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS."¹, así como lo sustentado en la **jurisprudencia P./J. 36/2018 (10a.)**, de título y subtítulo: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. ANTE LA FALTA DE PREVISIÓN EN LA NORMATIVA ESTATAL DE LÍMITES DE REPRESENTACIÓN PARA LA CONFORMACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, NO DEBE

¹ **Jurisprudencia P./J. 19/2013 (9a.)**. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 180, «con número de registro digital: 159829».



ACUDIRSE A LOS LÍMITES DE SOBRE- Y SUBREPRESENTACIÓN FIJADOS CONSTITUCIONALMENTE PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS CONGRESOS LOCALES.²

Por otra parte, sostiene que el principio de representación proporcional se sitúa como instrumento que permite que los órganos representativos cuenten con una participación de la mayor cantidad de sectores posibles, de manera incluyente y favoreciendo el pluripartidismo. En este sentido, conforme a la reforma al artículo 14 de la ley electoral local, es posible que haya partidos que estén sobrerrepresentados sólo por sus triunfos de mayoría relativa y que, al haber sólo dos regidurías por representación proporcional, se conculca el derecho de los partidos políticos a postular ciudadanos para acceder a los cargos de participación política. Lo anterior, debido a que el principio de representación proporcional considera el total de votos y el peso porcentual de cada partido y no sólo el mayor número de sufragios, permitiendo que las minorías formen parte del juego democrático.

ii) Criterio poblacional, alcances de la libertad de configuración y funcionamiento municipal

Alega que la reforma al artículo 14 de la ley electoral local impide un correcto funcionamiento del Municipio, ya que no toma en cuenta un criterio poblacional para definir el número de regidores en cada Municipio, de manera que a mayor número de habitantes mayores necesidades y servicios a ser prestados y, por lo tanto, más regidores que cumplan con esas responsabilidades.

Señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que si bien el criterio poblacional está expresamente señalado para la integración de los congresos locales, también debe ser observado en la integración de los Ayuntamientos aunque no esté expresamente previsto en el artículo 115, frac-

² **Jurisprudencia P./J. 36/2018 (10a.)**. Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 62, Tomo I, enero de 2019, página 8, «con número de registro digital: 2018973, y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de enero de 2019 a las 10:12 horas.».



ción I, de la Constitución General, de manera que los partidos políticos contendientes en una elección municipal cuenten con un grado de representatividad acorde a su presencia en el Municipio de que se trate.

Advierte que los regidores como miembros del Ayuntamiento toman decisiones muy importantes e, incluso, tienen facultades reglamentarias, jurisdiccionales y administrativas, además de la toma de decisión sobre la presentación de servicios públicos, lo que requiere de un mayor contrapeso de sus integrantes para evitar que se lesione la economía de los habitantes del Municipio.

Además, señala que las facultades de los presidentes municipales deben tener el contrapeso de los regidores para evitar abusos, por ejemplo, en el ejercicio de la libre administración de la hacienda, la contratación de deudas a corto plazo, la enajenación de bienes muebles e inmuebles, la concesión de servicios públicos, etcétera.

Alega que al quedar integrados los diecisiete Ayuntamientos del Estado de Tabasco con cinco miembros, para todos los actos que se requiera la aprobación de mayoría calificada (dos terceras partes) sólo se requerirá el voto de cuatro miembros y cuando se requiera la mayoría absoluta sólo el de tres regidores. Lo anterior se complica si se tiene en cuenta que para que haya quórum en decisiones por mayoría calificada y absoluta se requieren tres regidores, por lo que dos votos serán suficientes para aprobar lo sometido a votación en ambos casos.

Por ello, aunque exista libertad de configuración del legislador local, la decisión relativa al número de regidores que deben integrar los Municipios no debe ser arbitraria, de manera que sea acorde a la población en cada uno. Señalan que, conforme a la historia de la integración de los Ayuntamientos en Tabasco, el número de integrantes ha estado en función del número de habitantes, el cual ha sido mayor en años anteriores, de manera que la disminución a cinco miembros con tan sólo dos regidores por representación proporcional constituye una medida regresiva.

Por otra parte, estima que la reforma a la ley electoral local está indebidamente motivada y fundamentada, ya que el único argumento que la sustenta es



el ahorro de recursos, sin tomar en consideración las consecuencias derivadas de un gobierno integrado de manera tan reducida y homogénea.

Concluye que el número de regidores que integran actualmente los Ayuntamientos en los diecisiete Municipios del Estado de Tabasco es acorde con la población que tiene cada uno, siendo que siete cuentan con catorce regidores, mientras que los diez restantes con doce regidores.

Finalmente, advierte que la reforma soslayó que conforme a la Ley Orgánica de los Municipios en el Estado de Tabasco los regidores de los Ayuntamientos integran catorce comisiones, de manera que con la reforma será imposible que cinco miembros en cada Ayuntamiento las integren.

iii) Violaciones en el procedimiento legislativo

El partido político considera que el artículo 14 de la ley electoral local no fue votado y, por ende, no fue aprobado por el Pleno lo que constituye una violación al procedimiento legislativo y, por lo tanto, a los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Sostiene que antes de someterse a votación en lo general, el precepto fue reservado por el diputado Nicolás Carlos Bellizia Aboaf, y seguidamente se sometió a consideración de la Asamblea en lo general en unión de la totalidad de los artículos no impugnados en lo particular, es decir, no se sometió a votación dicho precepto reservado o que fue impugnado en lo particular.

Alega que tampoco fue votado en lo particular, porque sólo se votó la propuesta de modificación sin que fuera sometido a votación por el Pleno el texto propuesto en el dictamen para que se determinara si se aprobaba, ya que después de haberse desechado la propuesta de modificación se declaró aprobado por el presidente de la mesa directiva sin haberse sometido a votación. Destaca que no existe precepto que autorice al presidente de la mesa directiva para omitir someter a votación un precepto reservado, ya que el artículo 166 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco dispone que todas las decisiones en el Pleno se tomarán por mayoría simple o relativa, por mayoría



absoluta o por mayorías calificadas o especiales, sea del total de integrantes del Congreso o de los diputados presentes en la sesión de que se trate.

Argumenta que la única forma en la que se manifiesta la voluntad de los integrantes del Pleno es a través del voto, pues no existe aprobación tácita, máxime que era evidente que no todos los legisladores estaban de acuerdo con el contenido del artículo 14, numeral 1, de la ley electoral local, pues fue impugnado por el diputado Nicolás Carlos Bellizia Aboaf y en la discusión en lo general hubieron intervenciones en contra de la reducción del número de regidores, como lo hicieron la diputada Dolores Gutiérrez Zurita y el diputado Carlos Mario Ramos Hernández.

Por otra parte, sostiene que el artículo 151, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Tabasco, en la parte que dispone "sin necesidad de votarlo nuevamente", trae implícita la necesidad de que se voten previamente los preceptos reservados, sin que éste faculte al presidente de la mesa directiva para declararlos aprobados y debe interpretarse de manera sistemática con las normas que rigen el procedimiento legislativo.

Finalmente, estima que resulta aplicable la tesis de rubro: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO."³

iv. Reelección inmediata y derecho a contender por un cargo público

Los artículos segundo y tercero transitorios del Decreto 107 violan el artículo 115, fracción I, de la Constitución General, al establecer de manera arbitraria que los síndicos y demás regidores electos por el principio de mayoría relativa y representación proporcional que integran los Ayuntamientos y que resultaron electos el primero de julio de dos mil dieciocho por tres años hasta el dos mil veintiuno concluirán su encargo el cuatro de octubre de dos mil veintiuno, de manera que las planillas de regidores integradas para contender en el proceso electoral local 2021-2024 se ajustarán.

³ Tesis P. XLIX/2008. Publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 709, «con número de registro digital: 169493».



De esta manera, para el dos mil veintiuno, los Cabildos estarán conformados por sólo cinco miembros; el presidente municipal, un síndico, un regidor por mayoría relativa y dos regidores de representación proporcional, por lo que los nombramientos de los demás regidores de mayoría relativa, así como los regidores de representación proporcional que integran actualmente el Cabildo y que aspiren a ser reelectos para dicho periodo desaparecerán de la integración del Ayuntamiento, restringiéndose así el derecho adquirido de ocupar un cargo público en el Cabildo municipal.

Por la razón anterior, estima que debe declararse inconstitucional el decreto impugnado al transgredirse el derecho a contender por una cargo público, ya que, conforme al artículo 1o. constitucional, ninguna decisión política puede anular o menoscabar los derechos humanos de las personas.

v) Derecho a votar de los ciudadanos y paridad de género

Alega que la reforma al artículo 14, apartado I, de la ley electoral local impide que se ejerza a cabalidad el derecho al sufragio y genera detrimento de los derechos de participación política, pues reduce el número de las personas que pueden elegir para que los representen ante el gobierno municipal.

Sostiene que al reformarse el artículo 14, apartado 1, de la ley electoral local, contenida en el artículo primero del Decreto 107, se generó un retroceso en el derecho a tener una mayor representatividad que ya se había adquirido, porque a partir de las reformas impugnadas, los ciudadanos tendrán menos representación que la que ya tenían desde hace muchos años.

Afirma que de los diecisiete Municipios que existen en la entidad federativa, por disposición del artículo 1o., último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Tabasco, 7 Municipios (Centro, Huimanguillo, Centla, Cárdenas, Cunduacán, Macuspana y Comalcalco) están integrados por catorce miembros, incluyendo al presidente municipal y dos síndicos; mientras que los otros 10 restantes (Balancán, Emiliano Zapata, Jalapa, Jalpa de Méndez, Jonuta, Nacajuca, Paraíso, Tacotalpa, Teapa y Tenosique) están integrados por doce miembros, incluyendo al presidente municipal y un síndico. Partiendo de ello, alega que la disminución a cinco miembros en cada Ayuntamiento, incluyendo al presidente



municipal y un síndico, vulnera el derecho humano de los habitantes a elegir representantes conforme a la población que cada Municipio tiene, afectándose también el principio de equidad.

Afirma que los artículos 39, 40, 41 y 49 constitucionales reconocen los principios de soberanía popular, federalismo, democracia representativa y división de poderes, conforme a los cuales se evita la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen del pueblo, al instituirse precisamente en su beneficio. Asimismo, sostiene que los artículos 115 y 116 consagran el funcionamiento y las prerrogativas del Municipio Libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados. Al respecto, alega que la reforma al artículo 14 apartado 1, de la ley electoral local contraviene dichos principios, ya que pretende concentrar el poder del gobierno municipal en solamente cinco personas, sin importar el número de habitantes en el Municipio.

Alega que la reforma al artículo 14, apartado 1, de la ley electoral local vulnera el principio de paridad de género, particularmente en perjuicio de las mujeres, ya que existe un retroceso derivado de la disminución del número de miembros en los Ayuntamientos. Al respecto, considera aplicable la **jurisprudencia P./J. 101/99**, de rubro: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER."**⁴

Finalmente, estima que el decreto viola el derecho a votar contenido en el artículo 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana) y el principio de progresividad contenido en el artículo 1o. de la Constitución General, ya que limita el sufragio al reducirse el número de personas que pueden ser elegidas para que representen a los ciudadanos ante el gobierno municipal.

⁴ **Jurisprudencia P./J. 101/99**. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 708, «con número de registro digital: 193257».



3. Admisión y trámite. En relación con el trámite del asunto, se tiene que por acuerdo de quince de julio de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por presentada las acciones de inconstitucionalidad, registrándolas bajo el número **76/2019** y el número **77/2019**, ordenó su acumulación, y ambas fueron turnadas a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández como instructora del procedimiento.

Consiguientemente, al día siguiente, la Comisión de Receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación dio cuenta de las demandas, las admitió a trámite y tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tabasco como las entidades que aprobaron, emitieron y promulgaron los decretos impugnados, por lo que les solicitó su informe en un plazo de seis días naturales al tratarse de asuntos relacionados con la materia electoral. Asimismo, se requirió a la autoridad emisora y promulgadora para que señalaran domicilio en la Ciudad de México para oír y recibir notificaciones y se requirió al Poder Legislativo de Tabasco para que enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas.

También se le dio vista a la Fiscalía General de la República para la formulación del pedimento correspondiente; se le dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, de considerar que el medio de control trasciende sus funciones constitucionales, manifestara lo que en su esfera competencial le convenga; se solicitó al consejero presidente del Instituto Nacional Electoral enviara en el plazo de tres días naturales copia certificada de los estatutos vigentes de los partidos políticos; se solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) la remisión de su opinión respecto de ambas demandas, y se pidió al consejero presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (el Instituto Electoral Local) para que informara sobre la fecha de inicio del próximo proceso electoral.

4. Trámite e informe sobre el proceso electoral. Hecho lo anterior, se siguió la instrucción y trámite del asunto, en el que, entre otras cuestiones, se tuvo por desahogados los documentos enviados por las autoridades requeridas (entre los que destacan el de la presidenta del Consejo del Instituto Electoral Local, quien informó que el **próximo proceso electoral** en la entidad, en el que se elegirían los integrantes de los Ayuntamientos del Estado, Gubernatura estatal



y diputaciones, **iniciaría en la primera semana de octubre del año previo al de la elección ordinaria, es decir, el dos mil veinte**), así como por presentadas los informes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo y las opiniones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por lo que hace a las opiniones e informes de las autoridades demandadas, se advierte lo siguiente:

4.1. Informes del Poder Legislativo. A través de dos escritos recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el ocho de agosto de dos mil diecinueve, el presidente de la Legislatura del Estado de Tabasco rindió sus informes y expresó los razonamientos que se detallan a continuación:

Respecto a los artículos impugnados en lo particular:

i) Sostiene que la reforma a través del Decreto 107 respeta los principios republicano, representativo, democrático, laico y popular, al haberse disminuido los regidores por mayoría relativa (cinco menos) y haberse mantenido los regidores por representación proporcional, manteniendo un porcentaje de 60/40% de diferencia entre sus integrantes similar a la establecida en el artículo 52 constitucional, cuando antes era de 80/20% en los Municipios con menos de cien mil habitantes o de 72.7/27.3% en aquellos mayores de cien mil habitantes.⁵ Lo anterior, sin soslayar que, además de los regidores, estaban los presidentes y síndicos que podrían ser uno o dos, de acuerdo con el criterio poblacional.

Además, estima que mantener el artículo 14 de la ley electoral local como estaba redactado antes de la reforma, equivale a mantener la inconstitucionalidad del sistema electoral municipal de Tabasco. Añade que la reforma electoral cumple con lo sostenido en la **jurisprudencia P./J. 28/2002**, de rubro: "REPRE-

⁵ Hace referencia a la **jurisprudencia P./J. 74/2003**. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, diciembre de 2003, página 535, «con número de registro digital: 182600», de rubro: "MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL PORCENTAJE QUE DEBE CORRESPONDER A CADA UNO DE ESOS PRINCIPIOS, NO DEBE ALEJARSE SIGNIFICATIVAMENTE DE LAS BASES GENERALES ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."



SENTACIÓN PROPORCIONAL. EL SISTEMA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, TRANSGREDE ESE PRINCIPIO AL ESTABLECER LA ASIGNACIÓN DE VEINTITRÉS DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA Y SÓLO CUATRO POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (DECRETO PUBLICADO EL VEINTINUEVE DE OCTUBRE DE DOS MIL UNO, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO)."⁶

ii) Considera que se cumple con el artículo 115, fracciones I y VIII, de la Constitución General, ya que la reforma respeta la obligación de contar con una presidencia municipal, así como con síndicos y regidores y, entre estos últimos, se encuentran los elegidos por mayoría relativa y por representación proporcional. Precisa que la reforma disminuye drásticamente a los regidores de mayoría relativa, mientras que los regidores por representación proporcional, prácticamente se mantienen en dos.

iii) Sostiene que el Decreto 107 está debidamente fundamentado y motivado y que, incluso, cumple con una motivación reforzada, al poder ser susceptible de afectar derechos fundamentales o incidir en bienes relevantes de rango constitucional, en el caso, los relativos al gasto público, la excesiva burocracia y la necesidad de una administración honrada, imparcial, eficaz y eficiente. Agrega que resulta aplicable la **jurisprudencia P./J. 120/2009**, de rubro: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS."⁷ y que la "austeridad" es una justificación más del motivo y fundamento de la reforma electoral municipal sin ser la única, ya que existen disposiciones constitucionales y jurisprudenciales que la exigen y la justifican, dada la diferencia que existían entre los regidores de mayoría relativa con los de representación proporcional que era del 85% y ello resultaba inconstitucional.

iv) Considera que la valoración de la operatividad y funcionalidad de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en el ámbito

⁶ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, julio de 2002, página 647, «con número de registro digital: 186443».

⁷ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, «con número de registro digital: 165745».



municipal debe hacerse caso por caso y en atención a la configuración establecida por cada legislador estatal, sin que exista una regla previa y específica de rango constitucional que requiera de manera forzosa el cumplimiento de los límites de sobre y subrepresentación determinados en la integración de los Ayuntamientos. Para ello, cita la **jurisprudencia P./J. 36/2018 (10a.)**, de título y subtítulo: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. ANTE LA FALTA DE PREVISIÓN EN LA NORMATIVA ESTATAL DE LÍMITES DE REPRESENTACIÓN PARA LA CONFORMACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, NO DEBE ACUDIRSE A LOS LÍMITES DE SOBRE- Y SUBREPRESENTACIÓN FIJADOS CONSTITUCIONALMENTE PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS CONGRESOS LOCALES."⁸

v) Sostiene que, respecto al aspecto poblacional como principio a seguir en los procesos electorales municipales, es el ejercicio libre y soberano de cada entidad federativa el utilizarlo como lo hacía antes el Estado de Tabasco. Sin embargo, ello no significa que sea una obligación constitucional aplicarla en materia municipal, ya que en materia de regidurías las entidades federativas gozan de libertad de configuración, con la obligación de incorporar el sistema electoral de representación proporcional, la paridad de género y los parámetros del artículo 52 constitucional. Agrega que la ley electoral local antes de que fuera reformada, sólo consideraba las diferencias entre Municipios menores de cien mil habitantes y mayores a esa cantidad, siendo que en dos mil quince Municipios con ciento diez mil habitantes estaban integrados con el mismo número de regidores que el Municipio de Centro con aproximadamente setecientos mil habitantes.

vi) Estima que la administración municipal cuenta con el aparato administrativo que dirige la presidenta o presidente municipal, mientras que el órgano de gobierno es para la toma de decisiones sin que los regidores ejercen funciones administrativas, por lo que la reducción de los integrantes del órgano de gobierno municipal no afecta las funciones y la prestación de servicios municipales a la comunidad.

⁸ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Libro 62, Tomo I, enero de 2019, página 8, «con número de registro digital: 2018973».



vii) Respecto al supuesto acaparamiento por parte de los partidos políticos con mayor presencia en el Municipio de hasta un regidor de representación proporcional, sostiene que ello no es cierto, ya que el diseño establecido en el artículo 26 de la ley electoral local no permite que el partido mayoritario participe en la asignación de regidores de representación proporcional, siendo que sólo pueden participar los partidos políticos que no hayan obtenido alguna regiduría de mayoría relativa. Agrega que, si no llegara a haber un partido político que quedara en tercer lugar, al que obtuviera el segundo lugar se le asignaría la regiduría por representación proporcional.

viii) En relación con la supuesta violación al derecho de los funcionarios que actualmente conforman el cuerpo municipal a ser reelegidos, considera que el Pleno de este Alto Tribunal ha señalado que no puede alegarse irretroactividad de la ley partiendo de que quienes integran, por ejemplo, un congreso local tienen derechos adquiridos, o bien, situaciones jurídicas creadas al amparo de la ley anterior que impidan una reforma, pues de ser así se llegaría al extremo de que las modificaciones a las leyes orgánicas de los Poderes Legislativos sólo podrían realizarse al comienzo o al final del ejercicio de una nueva Legislatura. Al respecto, consideró aplicable a la **jurisprudencia P./J. 90/2011 (9a.)**, de rubro "PODERES LEGISLATIVOS DE LOS ESTADOS. TRATÁNDOSE DE SUS LEYES ORGÁNICAS NO PUEDE ALEGARSE, A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY PARTIENDO DE QUE QUIENES INTEGRAN EL CONGRESO LOCAL TIENEN DERECHOS ADQUIRIDOS, O BIEN, DE SITUACIONES JURÍDICAS CREADAS AL AMPARO DE LA LEY ANTERIOR, QUE IMPIDAN UNA REFORMA."⁹

ix) En relación con la violación de los derechos de participación política, sostiene que los ciudadanos los siguen ejerciendo en plenitud a efecto de dirigir los asuntos públicos municipales, mediante elecciones periódicas, auténticas, mediante sufragio universal y secreto. Agrega que la disminución de los regidores y que sean gobernados por cinco personas no atenta contra las insti-

⁹ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 527, «con número de registro digital: 160516».



tuciones democráticas, además de que no se impone a persona o corporación alguna sobre el pueblo.

x) Finalmente, considera que no existe regresividad en materia de derechos humanos, conforme a la **jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.)**, de la Segunda Sala, de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO."¹⁰

Respecto a las supuestas irregularidades en el procedimiento legislativo

i) Afirma que en términos generales son correctos los antecedentes legislativos a los que se refiere el PRI, salvo por lo que hace en el segundo párrafo del punto siete de su demanda, ya que la reforma al artículo 14 de la Ley Electoral fue votada y aprobada por el Pleno de la LXIII Legislatura como se demuestra en el acta de la sesión extraordinaria del cinco de junio de dos mil diecinueve. Sostiene que, efectivamente, el diputado Nicolás Carlos Bellizia Aboaf impugnó la reforma a ese artículo y propuso la modificación al mismo; sin embargo, su discusión no fue aprobada (siete votos a favor y veinticuatro en contra), desechándose la propuesta de modificación conforme al artículo 110 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tabasco.

ii) Agrega que, al no admitirse a discusión y tenerse por desechada la propuesta de modificación al artículo 14 de la ley electoral local del dictamen que dio origen al Decreto 107, y no haber existido otro diputado que impugnara ese precepto, conforme al artículo 151, párrafo primero, y su fracción III de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco se tuvo por aprobado en sus términos el dictamen como lo declaró el presidente de la mesa directiva.

iii) Sostiene que el estudio de las violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo debe partir de la consideración de las premisas bási-

¹⁰ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, febrero de 2019, página 980, «con número de registro digital: 2019325».



cas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado que es precisamente el acogido en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución General. En este sentido, considera que debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidante: a) el de **economía procesal**, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por lo tanto, a no otorgar efecto invalidante a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificadas en un caso concreto, y b) el de **equidad en la deliberación parlamentaria**, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

iv) Finalmente, advierte que al resolver esta Suprema Corte la **acción de inconstitucionalidad 27/2013 y acumuladas**,¹¹ el partido político accionante en ese asunto alegó irregularidades similares en relación con la discusión del dictamen en lo particular en la que se hicieron diversas reservas y donde se determinó que, rechazándose las reservas, los artículos se aprobaban en los términos propuestos en el dictamen.

4.2. Informes del Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, por escritos recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de esta Suprema Corte el doce de agosto de dos mil diecinueve, rindió informes en representación de dicho poder y en contestación de las demandas promovidas por el PRD¹² y el PRI,¹³ en los que expuso dos causales

¹¹ Resuelta del 10 de julio de 2014, por **unanimidad de 9 votos** de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto del considerando quinto, relativo a la validez del procedimiento de reforma a la Constitución Política del Estado de Durango, que derivó en la expedición del Decreto Número 540, publicado en el Periódico Oficial el 29 de agosto de 2013.

¹² Oficio número CGAJ/1575/2019, hojas 1505 a 1514, tomo II, del cuaderno principal en el que se actúa.

¹³ Oficio número CGAJ/1569/2019, hojas 1517 a 1560, tomo II, del cuaderno principal en el que se actúa.



de improcedencia, sostuvo que debían declararse válidos todos los preceptos reclamados, y expresó que no se violó el procedimiento legislativo. En suma, alegó lo siguiente:

i) Solicita el sobreseimiento respecto a la alegada inconstitucionalidad de los artículos 24 y 26 de la ley electoral local, así como de los artículos 19, 23, 36, 46, 47, 57, 63 y 115 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, al no haberse expresado concepto de invalidez alguno y sólo haberse impugnado lo relativo al artículo 14 de la ley electoral local.

ii) Estima que una vez que se tramitara el incidente de falsedad de firma interpuesto en el mismo escrito, debía tenerse por no presentada la demanda de inconstitucionalidad presentada por el PRI y declararse el sobreseimiento respectivo.

iii) Respecto al concepto de invalidez expresado por el PRI en relación con la ilegalidad del procedimiento legislativo, sostiene que el artículo 151 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco dispone que, en caso de que no se apruebe por el Pleno la propuesta de modificación de algún artículo reservado, se tendrá por aprobado el texto del artículo presentado con el dictamen, sin necesidad de votarlo nuevamente, sin que se hayan violado los artículos 14 y 16 de la Constitución General.

iv) Respecto a la inconstitucionalidad alegada por el PRI de los artículos segundo y tercero transitorios del Decreto 107 por violar los artículos 1 y 115, fracción I, de la Constitución General, argumenta que la reducción de la integración de Cabildos no supone una vulneración a la posibilidad de reelección de los actuales regidores para el periodo 2021-2024, puesto que los que resultaron electos por el principio de mayoría relativa no adquieren en automático el derecho a ser postulados nuevamente para un periodo posterior. Lo anterior, debido a que la posibilidad de reelegirse no constituye un derecho adquirido, sino una expectativa de derecho.

v) Respecto al argumento del PRI relativo a que el Decreto 107 viola el derecho a votar contenido en el artículo 23.1 de la Convención Americana y



el principio de progresividad contenido en el artículo 1o. de la Constitución General, sostiene que era inoperante por no señalar qué artículo es el que viola dicho derecho y principio; sin embargo, *ad cautelam*, alega que no se viola dicho derecho porque los ciudadanos pueden acceder a los comicios y ejercerlo por quienes aspiren a un cargo público mediante la elección popular directa. Argumenta que la reducción de curules y la racionalización de recursos destinados de manera desproporcionada al pago de salarios de regidores puede contribuir a una mayor liquidez de los Ayuntamientos y mejor calidad de los servicios previstos en el artículo 115 constitucional, sin que se viole el principio de progresividad. Respecto a que la reforma al artículo 14 de la ley electoral local impide el acceso a mujeres a cargos de elección popular en violación del principio de paridad de género, sostuvo que ese principio debe respetarse en cada contienda electoral, sin importar el número de curules al que tengan derecho los partidos políticos.

vi) Respecto a la inconstitucionalidad alegada por el PRI y el PRD del artículo 14 de la ley electoral local por violar el principio de representación proporcional en la integración de los Ayuntamientos previsto en el artículo 115, fracción VIII, de la Constitución General y no cumplir con las finalidades de operatividad y funcionalidad, argumenta que, conforme a la **contradicción de tesis 382/2017**, la Constitución General no exige el cumplimiento irrestricto de los límites de sobre y subrepresentación en la integración de los Ayuntamientos –pues sólo ordena que se regule bajo un sistema mixto– sin que deba acudirse a los que se exigen para la conformación de congresos locales y ceñirse a la configuración legislativa que se establezca.

Alega que la norma impugnada no resulta irrazonable de forma que no se cumplan con las finalidades de operatividad y funcionalidad, pues, pese a que no se está obligado a cumplir las bases previstas en el artículo 116 constitucional, el legislador local procuró que la integración de los Ayuntamientos contemplara los porcentajes del 60% y 40% previstos para la conformación del Congreso Federal, y consideró aplicable la **jurisprudencia P./J. 36/2018 (10a.)**, de título y subtítulo: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. ANTE LA FALTA DE PREVISIÓN EN LA NORMATIVA ESTATAL DE LÍMITES DE REPRESENTACIÓN PARA



LA CONFORMACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, NO DEBE ACUDIRSE A LOS LÍMITES DE SOBRE- Y SUBREPRESENTACIÓN FIJADOS CONSTITUCIONALMENTE PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS CONGRESOS LOCALES.¹⁴

Sostiene que el legislador local conservó la fórmula de asignación de regidores por el principio de representación proporcional prevista en los artículos 25 y 26 de la ley en cita, garantizando así que la primera y segunda minoría que hayan alcanzado por lo menos el tres por ciento de la votación municipal válida emitida obtengan una regiduría a través de ese principio, logrando que se reconozca determinado grado de representatividad y que, de esa forma, se pueda acceder al órgano de gobierno a través de los ciudadanos que se hayan postulado bajo ese principio.

vii) Finalmente, respecto a la violación del artículo 14 de la ley electoral local a los artículos 39, 40, 41 y 115 de la Constitución General alegada tanto por el PRI como el PRD, sostiene que dicho precepto no contraviene los principios de soberanía popular, forma de Estado Federal, representativo y democrático, y de división de poderes. Lo anterior, porque las entidades federativas no deben ceñirse necesariamente al criterio poblacional, el cual fue suprimido al reformarse el artículo 64, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco (Constitución Local).

Alegó que el criterio poblacional fue reformado en mayo de dos mil diecinueve en la Constitución local, de forma que los demandantes conocían desde antes de la reforma a la ley electoral local que dejaría de aplicarse dicho criterio, y que ello obedeció al reclamo social de los ciudadanos respecto al derroche económico que representan los salarios de los integrantes de los Ayuntamientos. Alega que la reducción de curules por mayoría relativa y representación proporcional se hizo para procurar el bien común, generando ahorros significativos para los Municipios. Además, agrega que en otros Estados como Veracruz existen Municipios donde sólo existen tres ediles.

¹⁴ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 62, Tomo I, enero de 2019, página 8, «con número de registro digital: 2018973».



También sostiene que no se violan los principios de motivación y fundamentación, ya que esos principios se violan por el legislador cuando no actúa dentro de los límites de sus atribuciones, sin que deba motivarse todas y cada una de las adecuaciones que se hagan a los ordenamientos respectivos.

Alega que la reforma al artículo 14 de la ley electoral local impugnada no atenta contra la facultad de los partidos políticos para postular candidatos en las elecciones, al no restringirse dicho derecho.

4.3. Opiniones de la Sala Superior del TEPJF. Al rendir las opiniones solicitadas, la referida Sala Superior del TEPJF expuso los razonamientos que se sintetizan a continuación, los cuales fueron divididos en diversos apartados:

4.3.1. Opinión respecto a la demanda del PRD:

i) Disminución del número de ediles a integrar los Ayuntamientos del Estado de Tabasco y libertad de configuración

La Sala Superior del TEPJF hizo referencia a la sentencia dictada por este Alto Tribunal en la **acción de inconstitucionalidad 33/2017**.¹⁵ En la misma, el PRD impugnó el artículo 112, párrafo tercero, fracciones I, II y III, de la Constitución del Estado de Sinaloa, sobre la base de que se redujo drásticamente el número de regidores que integran los Ayuntamientos de esa entidad federativa.

Indicó que esta Suprema Corte declaró la validez de la disposición tildada de inconstitucional, en virtud de que el legislador local contaba con libertad de

¹⁵ Resuelta el 24 de agosto de 2017, por **unanimidad de 10 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 presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en sus temas 2, denominado "Disminución del número de Diputados que integran el Congreso del Estado", y 3, denominado "Disminución del número de Regidores que integran los Ayuntamientos de los Municipios", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 24, párrafos primero, tercero, cuarto y séptimo, y 112, párrafo tercero, fracciones I, II y III, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.



configuración para definir el número y porcentajes de regidores que ocuparán el cargo en cada uno de los principios de elección democrática de representación proporcional y mayoría relativa, en términos del artículo 115 de la Constitución General, siempre y cuando ello fuera razonable.

Estimó que, dado que el precedente no resulta exactamente aplicable, deben analizarse las proporciones entre los funcionarios electos bajo los principios de mayoría relativa y representación proporcional. Conforme a la normativa local, se parte de que el presidente municipal, el síndico y el primer regidor son elegidos bajo el principio mayoritario a través del método de planillas, mientras que los dos de representación proporcional por conducto de listas, es decir, tres funcionarios por el principio de mayoría relativa, lo que corresponde al 60% (sesenta por ciento), en tanto que los dos funcionarios electos por el principio de representación proporcional equivalen al 40% (cuarenta por ciento) de los miembros del Cabildo.

En este sentido, el legislador local, **en ejercicio de su libertad de configuración**, disminuyó el número de regidores conforme a diversas razones que estimó pertinentes de forma que introdujo ambos principios en un balance razonable que respeta la base constitucional establecida en la fracción VIII del artículo 115 constitucional, de forma que, por ejemplo, los regidores electos por representación proporcional en modo alguno superan a los electos por mayoría relativa.

Por otra parte, indicó que la reforma no transgrede el **principio de gobernabilidad en los Municipios**, toda vez que se debe tener en cuenta que, los presidentes municipales y los síndicos que se eligen en la planilla de mayoría, integran el órgano colegiado y cuentan con los derechos a deliberar y a votar los asuntos que resuelva el señalado órgano colegiado, de tal manera que el voto que se encuentran en aptitud de emitir al interior del órgano permite optimizar la toma de decisiones y su ejecución, permitiendo con ello el normal desempeño del órgano de gobierno municipal.

Asimismo, califica de incorrecta la premisa de que los partidos políticos con mayor presencia en el Estado acapararán los lugares de presidente muni-



cipal, síndico y regidor de mayoría, e incluso, hasta uno de los regidores de representación proporcional; y que el quinto edil correspondería al partido político o candidato independiente que obtenga el segundo lugar en la elección comicial del Ayuntamiento, atendiendo a lo que el artículo 26, numeral 1, de la ley electoral local.

Lo anterior, debido a que, para distribuir los cargos edilicios de representación proporcional no serán tomados en consideración los partidos políticos que hubieran alcanzado regidurías bajo el principio de mayoría relativa; lo que se traduce en que el cuarto y quinto regidores asignados bajo el principio de elección en comento no serán de la misma extracción política, sino que provendrán de una diversa, haciendo patentes los principios democráticos y de la pluralidad, con visión de pesos y contrapesos para la conducción de los entes municipales.

De tal manera que la integración formulada por el órgano legislativo local es razonable al compartir proporcionalmente los porcentajes que bajo cada principio deben observarse en la elección para la integración del órgano edilicio, a saber, 60% (sesenta por ciento) para el caso de funcionarios electos por el principio de mayoría relativa y 40% (cuarenta por ciento) para los de representación proporcional. Lo anterior, de conformidad con lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 63/2009 y acumuladas**¹⁶ y la **jurisprudencia P./J. 19/2013 (9a.)**,¹⁷ donde se determinó que en la emisión de las normas dirigidas a regular el principio de representación proporcional para la integración de los Ayuntamientos, las entidades federativas se encuentran obligadas a seguir los mis-

¹⁶ Resuelta el 1o. de diciembre de 2009, por unanimidad de **9 votos** de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia, en cuanto al reconocimiento de validez de los artículos 4, 58, 64, 81, 85, 216, 373, 374 y 375 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial de dicho Estado el 12 de septiembre de 2009.

¹⁷ **Jurisprudencia P.J. 19/2013 (9a.)**. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 180, «registro digital: 159829», de título y subtítulo: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS."



mos lineamientos previstos en la Constitución General, por lo que la disposición controvertida no es contraria a la Constitución General.

Respecto al número de regidores para que se desarrollen las funciones y servicios municipales a que alude el artículo 115, fracción III, constitucional, se estima, que el decreto es acorde al principio constitucional de representatividad que rige la conformación y funcionamiento de los Ayuntamientos porque los ciudadanos electos, como miembros de esos órganos municipales, representan los intereses del Municipio respectivo, a través de los actos que material y formalmente reglamentarios emiten, así como los de naturaleza ejecutiva que realizan.

En esta virtud, la función para la que resultan electos es relevante para los habitantes del Municipio, precisamente porque el mandato se dirige preponderantemente a imponerles la responsabilidad de administrar los recursos con que cuenta el Municipio para satisfacer las necesidades primarias.

De tal manera que la constitucionalidad del número de regidores en relación con su funcionabilidad u operatividad se justifica en la medida en que su suficiencia, eficiencia, razonabilidad y objetividad responda a las funciones y cumpla con todas las obligaciones que le fueron encomendadas.

ii) Austeridad como razón para implementar la reforma legal que contempla la disminución de regidores

Respecto a la austeridad como razón para implementar la reforma legal que contempla la disminución de regidores, la Sala Superior del TEPJF opina que el criterio para llevar a cabo una reforma de esta magnitud, esencialmente, debe ceñirse a la razonabilidad y garantía del cumplimiento de los principios de la elección de mayoría relativa y representación proporcional, por lo que la disminución de regidores puede responder a diversos factores contextuales, operacionales, funcionales y estructurales vinculadas a las políticas públicas que decidan implementarse al interior del Estado, como lo es la política de austeridad, pero siempre y cuando se ajuste a las bases y parámetros constitucionales referidos, como sucede en el presente caso.



iii) Ejercicio del derecho al sufragio pasivo

Considera que no se viola el derecho al sufragio pasivo, en virtud de que, con independencia del número de regidores con que se integren los Ayuntamientos de Tabasco, no se restringe a la ciudadanía el derecho a postularse al cargo, debido a que no se impone una carga que imposibilite el ejercicio del derecho político electoral; sino que únicamente se acortan los espacios públicos, lo que se traduciría en competencias más estrechas, pero no inaccesibilidad al cargo.

iv) Progresividad en los derechos político-electorales

Sostiene que la reforma a los artículos impugnados no es opuesta al principio de progresividad en los derechos político-electorales, puesto que ese principio no implica el derecho ciudadano a contar con un mayor número de representantes, sino que consiste en un mandato de optimización dirigido a las autoridades sobre la manera en que deben interpretarse y protegerse los derechos humanos de los gobernados, por lo que su alcance, en lo que al caso interesa, se refiere a que los actos que se emitan por los órganos electos sean acordes con las disposiciones constitucionales y legales a que se encuentran obligados.

v) Artículo 133 constitucional

Considera que la reforma no trasgrede el artículo 133 Constitucional General porque la modificación a las leyes locales no incide en los principios fundamentales que constituyen el bloque de constitucionalidad del sistema electoral mexicano. Las entidades federativas tienen la facultad de libertad de configuración, para transformar sus órganos de gobierno; como en el presente caso, disminuir los cargos edilicios de los Ayuntamientos que conforman su entidad federativa.

Además de que la reforma respeta la finalidad, parámetros y lineamientos de los principios de mayoría relativa y representación proporcional vinculados a la integración numérica de la célula de gobierno edilicia, de tal forma que resulta operativa y funcional el sistema representativo del municipal.



4.3.2. Opinión respecto a la demanda del PRI:

i) Violaciones al procedimiento legislativo

En términos de lo previsto en el artículo 68, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (ley reglamentaria), al tratarse de aspectos ajenos al derecho electoral, la Sala Superior del TEPJF se declara impedida para asumir una posición especializada en la opinión técnica que le es requerida, en razón de que los alegatos dejan de controvertir un tema específico del derecho electoral.

ii) Violación al principio de representación proporcional contenido en el artículo 115, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Se precisa que el asunto que se propone no es igual al que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó en la **acción de inconstitucionalidad 33/2017**, por lo que la opinión resulta procedente.

La Sala Superior del TEPJF afirma que, en el caso que ahora se analiza, todos los Ayuntamientos se integrarán por cinco miembros, correspondiendo el primer espacio al presidente municipal, el segundo al síndico de hacienda y el tercero a un regidor elegido por el principio de mayoría relativa, según lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco; es decir, tres por el principio de mayoría relativa, lo que corresponde al 60% (sesenta por ciento), en tanto que los dos electos por el principio de representación proporcional equivalen al 40% (cuarenta por ciento), por lo que el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, disminuyó el número de regidores de forma que introdujo ambos principios en un balance razonable que respeta la base constitucional establecida en la fracción VIII del artículo 115 constitucional, por lo que no se transgrede el principio de gobernabilidad en los Municipios, tal como lo sostuvo este Alto Tribunal al resolver la **acción de inconstitucionalidad 63/2009**.

Estima que el artículo impugnado es acorde al **principio de representatividad**, ya que la constitucionalidad respecto del número de regidores que inte-



gran los Ayuntamientos no puede analizarse a partir de la afirmación de que es insuficiente para garantizar la representación política de los habitantes del Municipio correspondiente, pues su conformidad con la Constitución General deriva de que, atendiendo a criterios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad, los funcionarios electos sean los suficientes para que, en su conjunto y constituidos como un órgano, se encuentren en aptitud de cumplir con los mandatos mínimos encomendados por el constituyente a esos órganos edilicios.

De igual manera, del número de regidores a integrar un Ayuntamiento, no puede estar supeditado al aumento poblacional, ni condicionada por el total de ediles previsto en normas previas o derogadas, sino que se justifica en la suficiencia, necesidad, razonabilidad y objetividad para que los funcionarios electos que integran el órgano estén en aptitud de desempeñar sus funciones y cumplir con todas las obligaciones que le fueron encomendadas.

En esas condiciones, el número o porcentaje de regidores no resulta irrazonable, ya que reflejan una representatividad adecuada y otorgan una importante participación a los regidores de representación proporcional dentro de la toma de decisiones y negociaciones al interior del Ayuntamiento, es evidente que su disminución con el objeto de realizar ahorros al erario público, se encuentra dentro de su plena libertad, atendiendo a que se respetan las bases constitucionales referidas.

iii) Violación al derecho de reelección

La Sala Superior del TEPJF sostiene que no le asiste la razón al accionante, debido a que la circunstancia de que los actuales regidores hubieren resultado electos para un periodo constitucional no implica, que adquirieron el derecho a ser postulados nuevamente para un periodo posterior, pues tal peculiaridad ha de ejercerse siempre que se reúnan los requisitos constitucionales y legales previstos para ello.

Al respecto, debe tomarse en cuenta lo dispuesto en el artículo 115 constitucional del que se desprende que la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos solamente es por un periodo adicional, en aquellos casos en que el mandato de los Ayuntamientos no



supere los tres años, y que la postulación sólo podrá ser realizada por el partido o cualquiera de los integrantes de la coalición que lo hubieran postulado, salvo que hubiesen renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

De tal manera que la interpretación gramatical del vocablo "podrá" en el precepto constitucional debe ser como la posibilidad que tienen los partidos políticos de elegir entre hacer o no válida la opción de elección consecutiva.

iv) Violación al derecho de votar para elegir representantes en los diecisiete Municipios del Estado de Tabasco, así como otros derechos

Estima que no existe violación a la Constitución General, en virtud de que no se le restringe a la ciudadanía el derecho a emitir su sufragio por la opción que consideren más idónea, porque, con independencia del número de regidores con que se integren los Ayuntamientos de Tabasco, la determinación adoptada derivará de la voluntad del pueblo.

Tampoco puede verse afectado el principio de paridad a favor de las mujeres, debido a que la disminución en el número de funcionarios que integrarán los Cabildos no les impide participar y ser postuladas al amparo del referido principio.

5. Pedimento. El Procurador General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

6. Alegatos. Por escrito recibido el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve, el PRD formuló alegatos. Asimismo, por escritos recibidos el tres de septiembre de dos mil diecinueve, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo del Estado de Tabasco presentaron alegatos relacionados con la acción de inconstitucionalidad 76/2019 y su acumulada.

7. Cierre de la instrucción. Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve, se declaró cerrada la instrucción del asunto.

Sin embargo, por acuerdo de **treinta de octubre de dos mil diecinueve** se acordó que se **reservaba la resolución de las acciones de inconstitucionalidad**



dad hasta en tanto se culminara el trámite y estuviera listo para resolución el incidente de falsedad de firma interpuesto por el Poder Ejecutivo de Tabasco, a fin de cuestionar la firma inserta en el escrito inicial de demanda presentado por el PRI.

8. Incidente de falsedad de firma interpuesto por el Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco. Al rendir su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco interpuso incidente de falsedad de firma por escrito del doce de agosto de dos mil diecinueve. Por acuerdo de la misma fecha, la Ministra instructora ordenó formar el cuaderno incidental respectivo y requirió al Poder Ejecutivo de Tabasco presentara el perito en caligrafía, grafoscopía y grafométrica.

El Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco alegó esencialmente que Claudia Ruíz Massieu Salinas, en su calidad de representante del PRI, no fue quien expresó su voluntad para promover la acción de inconstitucionalidad; que existe un impedimento jurídico para ratificar el escrito de demanda y darle legalidad a la demanda, habiéndose actualizado la preclusión de su derecho, y que, por lo tanto, debía sobreseerse la acción de inconstitucionalidad promovida por el PRI con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, 20 fracción II y 62 párrafos segundo y tercero de la ley reglamentaria.

Por acuerdo del veintitrés de agosto de dos mil diecinueve, se tuvo por desahogado el requerimiento del Poder Ejecutivo local y la Ministra Instructora ordenó que el PRI designara al perito correspondiente, el cual desahogó el requerimiento. Por otra parte, por acuerdo del nueve de septiembre de dos mil diecinueve, este Alto Tribunal designó a la perita correspondiente.

Seguido el trámite relativo a la designación de peritos, al desahogo de las pruebas periciales respectivas y la celebración de la audiencia incidental de pruebas y alegatos que tuvo verificativo el **diecisiete de agosto de dos mil veinte**,¹⁸ por acuerdo de la Ministra instructora de la misma fecha se cerró la

¹⁸ Véase acta de la audiencia incidental dentro del incidente de falsedad de firma. Hojas 648 a 650 del cuaderno correspondiente al incidente de falsedad de firma en la acción de inconstitucionalidad 76/2019 y acumulada.



instrucción del incidente a efecto de que se elaborara el proyecto de resolución del incidente correspondiente.

II. Competencia

9. 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 del Decreto 107, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el quince de junio de dos mil diecinueve y mediante el cual se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la ley electoral local, con la Constitución General y diversas normas contenidas en tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

III. Precisión de las normas reclamadas

10. Del análisis integral de los escritos de demanda de los partidos políticos, se advierte que el PRI alegó irregularidades al procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 107, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el quince de junio de dos mil diecinueve, y que, además, se impugnaron en lo particular los siguientes preceptos:

"Artículo 14.

"1. El Municipio constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. Su gobierno corresponde a un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, integrado por un presidente municipal, un síndico de Hacienda, una regiduría de mayoría relativa y dos regidurías electas según el principio de representación proporcional, conforme a las normas establecidas en esta ley."

"Artículo 24.

"1. Para la elección de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, se aplicarán los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoritaria.



"2. y 3....

"4. Por cada regiduría propietaria, se elegirá un suplente y ambos deberán cumplir con los requisitos del artículo 64, fracción XI, de la Constitución Local."

"Artículo 26.

"1.

"2...

"I. Una vez establecida la votación municipal emitida, se dividirá entre el número de regidurías de representación proporcional que correspondan al Municipio, para obtener el cociente natural; y

"II. Se asignará una regiduría a cada partido político cuya votación contenga el cociente natural, en orden decreciente de votación.

"III. Se deroga."

Artículos transitorios

"**SEGUNDO.**—Los síndicos de hacienda y demás regidores electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de los Ayuntamientos que resultaron electos del primero de julio del año 2018 para el trienio 2018-2021, concluirán su cargo conforme al periodo establecido, es decir, el 4 de octubre de 2021."

"**TERCERO.**—Para los efectos del proceso electoral 2021-2024, las planillas de regidores se ajustarán a lo establecido en el presente decreto."

Asimismo, se señalaron como normas violadas los artículos 1o., 14, 16, 17, 35, 39, 40, 41, primer párrafo, y 115, fracciones I y VIII, de la Constitución General, así como el artículo 23.1 de la Convención Americana.



IV. Resolución del incidente de falsedad de firma

11. Conforme a los artículos 12 y 13 de la ley reglamentaria,¹⁹ salvo por los incidentes de nulidad de notificaciones, el de reposición de autos y el de falsedad de documentos, **el resto de los incidentes se fallarán en la sentencia definitiva.** En virtud de ello, y de la necesidad de resolver la presente acción de inconstitucionalidad antes de que inicie el próximo proceso electoral que se desarrollará en el Estado de Tabasco, este Alto Tribunal estima necesario resolver el incidente de falsedad de firma planteado por el Poder Ejecutivo en la presente resolución.

12. El Poder Ejecutivo alegó esencialmente en su informe que el escrito presentado por el PRI el doce de julio de dos mil diecinueve ante este Alto Tribunal no fue firmado por Claudia Ruíz Massieu Salinas, en su carácter de Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, por lo que sostuvo que debía abrirse el incidente respectivo y, de resolverse en el sentido de su pretensión, sobreseerse la acción de inconstitucionalidad presentada por el PRI por haber precluido su derecho a promoverla de forma oportuna en términos de los artículos 19, fracciones VIII, 20, fracción II, y 62 de la ley reglamentaria.²⁰

¹⁹ **Artículo 12.** Son incidentes de especial pronunciamiento el de nulidad de notificaciones, el de reposición de autos y el de falsedad de documentos. Cualquier otro incidente que surja en el juicio, con excepción del relativo a la suspensión, se fallará en la sentencia definitiva."

Artículo 13. Los incidentes de especial pronunciamiento podrán promoverse por las partes ante el ministro instructor antes de que se dicte sentencia.

"Tratándose del incidente de reposición de autos, el ministro instructor ordenará certificar la existencia anterior y la falta posterior del expediente, quedando facultado para llevar a cabo aquellas investigaciones que no sean contrarias a derecho.

"Los incidentes se sustanciarán en una audiencia en la que el ministro instructor recibirá las pruebas y los alegatos de las partes y dictará la resolución que corresponda."

²⁰ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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."

Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."

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.



13. Dado que la causal de sobreseimiento alegada por el Poder Ejecutivo está relacionada con la resolución del incidente de falsedad de firma, este Alto tribunal determinará si es fundado y, dependiendo de dicha resolución, determinará si el PRI promovió la demanda de forma oportuna sin que precluyera su acción y si está legitimado en el presente asunto.

14. Este Alto Tribunal advierte que, conforme al artículo 1o. de la ley reglamentaria, para la resolución del presente incidente de falsedad de firma debe aplicarse de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles.²¹ Por su parte, el artículo 211 del Código Federal de Procedimientos Civiles dispone que "el valor de la prueba pericial quedará a la prudente apreciación del tribunal".

15. Conforme a dicho precepto, el sistema de valoración de las pruebas periciales es el de libre apreciación. Al respecto, aunque este Alto Tribunal goce de libre apreciación de la prueba pericial, está obligado a expresar claramente los motivos que determinan cada apreciación, puesto que su facultad discrecional no implica un ejercicio arbitrario, debiendo justificar sus conclusiones a través de los respectivos razonamientos lógicos.

16. Así, las pruebas periciales no tendrán un valor jurídico previamente asignado, y este tribunal deberá observar las reglas de la lógica, los conocimientos

"La parte demandante, en la instancia inicial, deberá designar como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes, quienes actuarán conjunta o separadamente durante todo el procedimiento y aun después de concluido éste. Si no se designaren representantes comunes, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo hará de oficio. Los representantes comunes podrán acreditar delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas y formulen alegatos, así como para que promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"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."

²¹ **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.



científicos y las máximas de la experiencia, sin tener una absoluta libertad que implique arbitrariedad de su parte (íntima convicción), sino que su facultad deberá estar limitada por la sana crítica y la forma lógica de valorarlas. En esa perspectiva, el punto toral de dicha valoración será la justificación objetiva que el juzgador efectúe en la sentencia en torno al alcance y valor probatorio que confiera a la prueba para motivar su decisión.

17. En este sentido, esta Suprema Corte analizará a continuación si los dictámenes aportados por los diferentes peritos contienen los razonamientos que sustentan su opinión para posteriormente pronunciarse, conforme a las reglas de la lógica y de la sana crítica, respecto de la certeza de la firma de un documento, esto es, si lo firmó la persona que afirma haberlo hecho.

18. Ahora bien, tratándose de la autenticidad de la firma de un documento, incluyendo promociones en un juicio, el medio de convicción idóneo es la pericial en materia de grafoscopía. En el presente asunto, se ofrecieron tres dictámenes en caligrafía, grafoscopía y grafométrica.

19. Con fecha dos de marzo de dos mil veinte, este Alto Tribunal recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el dictamen de **Brenda Berenice Hernández Ramírez**, perita en grafoscopía designada por el PRI, en el que concluyó lo siguiente:²²

"ÚNICA.—LA FIRMA QUE SE ENCUENTRA LOCALIZADA Y PLASMADA EN EL ESCRITO DE DEMANDA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 77/2019", DE FECHA (12) DOCE DE JULIO DEL AÑO DOS MIL DIECINUEVE (2019), SÍ CORRESPONDE POR SU EJECUCIÓN AL PUÑO Y LETRA DE LA C. CLAUDIA RUIZ MASSIEU SALINAS.

"El presente dictamen, encuentra fundamentado en la Técnica doctrinaria denominada 'GRAFOCRÍTICA', realizado de acuerdo al conocimiento y experiencia de la que suscribe y a su leal y saber entender, por lo antes expuesto.

²² Hoja 447 del cuaderno correspondiente al incidente de falsedad de firma en la acción de inconstitucionalidad 76/2019 y su acumulada.



"Se me tenga por exhibido el presente dictamen y por Ratificado en todas y cada una de sus partes que lo conforman.

"Atentamente

"[FIRMA]

"BRENDA BERENICE HERNÁNDEZ RAMÍREZ
PERITO EN GRAFOSCOPIA Y DACTILOSCOPIA"

20. También el dos de marzo de dos mil veinte, se recibió el dictamen en caligrafía, grafoscopia y grafométrica de **Cindy Ojeda Carabarin**, perita designada por este Alto Tribunal, en el cual concluyó que:²³

"13.—CONCLUSIÓN

"CON BASE A MIS CONOCIMIENTOS, EXPERIENCIA, Y POR LA METODOLOGÍA CIENTÍFICA APLICADA EN EL CUERPO DEL PRESENTE ESTUDIO CIENTÍFICO, TÉCNICO PERICIAL Y SU COMPROBACIÓN EN LA HIPÓTESIS FORMULADA MEDIANTE ELEMENTOS DE CONVICCIÓN Y EL ESTUDIO INTEGRAL APLICADO AL CASO EN CONCRETO, SE PRECISA EN MATERIA GRAFOSCOPIA QUE:

"ÚNICA.—LA FIRMA QUE SE ENCUENTRA PLASMADA DENTRO DEL DOCUMENTO DENOMINADO DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE FECHA DOCE DE JULIO DEL AÑO DOS MIL DIECINUEVE, SÍ CORRESPONDE AL PUÑO Y LETRA DE CLAUDIA RUÍZ MASSIEU SALINAS; POR POSEER SIMILAR ORIGEN GRÁFICO CON RELACIÓN AL MATERIAL AUTÉNTICO; DE ACUERDO AL ESTUDIO DE ELEMENTOS FORMALES, ESTRUCTURALES Y DE GESTOS GRÁFICOS.

"...

²³ Hoja 471 del cuaderno correspondiente al incidente de falsedad de firma en la acción de inconstitucionalidad 76/2019 y su acumulada.



"POR LA RAZÓN Y LA JUSTICIA"

"CIUDAD DE MÉXICO, A DOS DE MARZO DEL AÑO DOS MIL VEINTE

"[FIRMA]

"MAESTRA: CINDY OJEDA CARABARIN

"PERITO OFICIAL"

21. Finalmente, en la misma fecha, se recibió dictamen de **Adriana Uribe Valencia**, perita en caligrafía, grafoscopia y grafométrica designada por el Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, en el cual concluyó lo siguiente:²⁴

"CONCLUSIONES

"1. Se llevó a cabo el análisis correspondiente a cada FIRMA que dio origen a este dictamen, que concluyó según los métodos empleados y la investigación realizada, así como, mi leal y saber entender que el ORIGEN GRÁFICO en las firmas analizadas NO SON EL MISMO, ya que al estudiarlas en conjunto en sus grafismos no aparece el gesto gráfico, proveniente del mismo puño de la C. Claudia Ruiz Massieu Salinas, razón por la cual se concluye que la firma plasmada en el documento de fecha 12 de julio de 2019, no fue plasmada por la misma suscriptora.

"2. La FIRMA del documento dubitable, con las FIRMAS de los documentos Indubitables tiene similitudes estructurales a simple vista, sin embargo a lo largo del estudio y de la evolución de la firma dubitable no aparecieron los gestos gráficos, el gesto gráfico que permite ver con claridad que una firma pertenece a una misma persona, por lo que se puede concluir que la firma que consta en el expediente y que es materia dubitable NO PERTENECEN POR SUS GRAFISMOS AL MISMO GESTO GRÁFICO, de la C. Claudia Ruiz Massieu Salinas por lo que se indica que la firma dubitable no le pertenece POR LO QUE NO SE TRATA DEL MISMO PUÑO Y LETRA, de las firmas plasmadas en los documentos indubitables.

²⁴ Hoja 445 y 484 del cuaderno correspondiente al incidente de falsedad de firma en la acción de inconstitucionalidad 76/2019 y su acumulada.



"...

"PROTESTO LO NECESARIO

"[FIRMA]

"ADRIANA URIBE VALENCIA"

22. Ahora bien, este Alto Tribunal observa que los dictámenes no fueron objetados. Sin embargo, el hecho de que no se objete algún dictamen pericial exhibido en autos no implica que éste necesariamente tenga valor probatorio pleno, pues conforme al principio de libre valoración de las pruebas, el juzgador debe analizar dicha probanza para establecer si contiene los razonamientos en los cuales el perito basó su opinión, así como las operaciones, estudios o experimentos propios de su arte que lo llevaron a emitir su dictamen, apreciándolo conjuntamente con los medios de convicción aportados, admitidos y desahogados en autos, atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia, exponiendo los fundamentos de su valoración y de su decisión. Por tanto, la falta de impugnación de un dictamen pericial no impide a este Alto Tribunal estudiar los razonamientos técnicos propuestos en él, para estar en posibilidad de establecer cuál peritaje merece mayor credibilidad y pronunciarse respecto de la cuestión debatida, determinando según su particular apreciación, la eficacia probatoria del aludido dictamen.²⁵

23. Conforme a lo anterior, este Alto Tribunal considera que la opinión técnica por parte de los peritos proporciona elementos de prueba suficientes para determinar que la firma asentada en la demanda de garantías sí corresponde a Claudia Ruiz Massieu Salinas.

24. Ello debido a que, pese a que las tres periciales cumplen con los requisitos de idoneidad y gozar de eficacia probatoria, al haber expuesto los exper-

²⁵ Véase la **jurisprudencia 1a./J. 90/2005**, de la Primera sala de este Alto Tribunal. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 45, «con número de registro digital: 177307» de rubro: "DICTÁMENES PERICIALES NO OBJETADOS. SU VALORACIÓN."



tos los razonamientos en los que basaron su opinión, así como las operaciones y estudios que los llevaron a emitir su dictamen, y haber sustentado las respuestas a los cuestionarios, con razonamientos y procedimientos adecuados, el dictamen de la perita propuesta por el Poder Ejecutivo local no tiene la entidad para desvirtuar los dos dictámenes de las peritas propuestas por el partido político y este Alto Tribunal que concluyeron que la firma contenida en el escrito de demanda del PRI corresponde al puño y letra de Claudia Ruiz Massieu Salinas.

25. En efecto, conforme a los dictámenes de **Berenice Hernández Ramírez** y **Cindy Ojeda Carabarin**, se utilizó el método de grafoscopia, comparativo, analítico y deductivo, y concluyeron que, al compararse la firma dubitable con las firmas indubitables, debía concluirse que tenían las mismas características generales, estructurales y morfológicas, a saber, los mismos gestos gráficos, coincidiendo el grosor de los trazos, la altura y proporción, el diseño y la habilidad escritural.

26. Incluso, pese a que **Adriana Uribe Valencia** en su dictamen no coincidió con la conclusión anterior, afirmó que la firma del documento dubitable y las firmas de los documentos indubitables tienen similitudes estructurales a simple vista.

27. En consecuencia, si la firma que calza la demanda de inconstitucionalidad que presenta Claudia Ruiz Massieu Salinas corresponde a su puño y letra, lo procedente es declarar **infundado** el incidente de falsedad de firma, promovido por el Poder Ejecutivo local.

V. Oportunidad

28. El párrafo primero del artículo 60 de la ley reglamentaria²⁶ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días natu-

²⁶ "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."



rales 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.

29. Conforme a lo anterior, se estima que las demandas de acción de inconstitucionalidad presentadas por los partidos políticos resultan **oportunas**, pues el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad en relación con el ordenamiento normativo transcurrió del **dieciséis de junio de dos mil diecinueve al quince de julio de dos mil diecinueve**. Consecuentemente, dado que las demandas se recibieron en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **doce de julio de dos mil diecinueve**, resulta inconcuso que se satisface el requisito de temporalidad que se analiza.

VI. Legitimación

30. Las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por órganos legitimados de los partidos políticos y por sus debidos representantes, tal como se evidencia en las consideraciones y razonamientos que se detallan en seguida.

31. En lo que interesa, el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General²⁷ dispone, sustancialmente, 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

²⁷ **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 estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro."



inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales y locales o sólo locales, según corresponda.

32. En consonancia con la disposición anterior, el artículo 62 de la ley reglamentaria de la materia²⁸ establece que se considerarán parte demandante en las acciones promovidas contra leyes electorales, a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, cuando así corresponda.

33. Dicho de otra manera, de una interpretación de las referidas normas constitucionales y legales, se tiene que una acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por diversos órganos legitimados. En relación con los partidos políticos, podrán promover una acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, por conducto de sus dirigencias, 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.

²⁸ **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."



34. Ahora bien, tomando en cuenta los requisitos de legitimación recién descritos, este Tribunal Pleno considera que se acredita el aludido supuesto procesal en el caso que nos ocupa respecto a los dos partidos accionantes.

35. La demanda del Partido de la Revolución Democrática (PRD) fue firmada por Aida Estephany Santiago Fernández, Adriana Díaz Contreras, Karen Quiroga Anguiano, Ángel Clemente Ávila Romero y Fernando Belaunzarán, en su carácter de integrantes de la Dirección Nacional Extraordinaria de dicho partido político. Se advierte que dichas personas cuentan con las atribuciones con las que se ostentan²⁹ y que la asociación política en nombre de la cual promovieron acción de inconstitucionalidad se encuentra registrada como Partidos Políticos Nacionales.

36. Por otra parte, la demanda del Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue firmada por la Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del partido político, quien en ese momento era Claudia Ruiz Massieu Salinas, como consta en el expediente, y se advierte que dicha persona cuenta con las atribuciones con la que se ostenta³⁰ y que la asociación política en nombre de la cual promovió la acción de inconstitucionalidad se encuentra registrada como Partido Político Nacional.

37. Además, las disposiciones impugnadas en las demandas se tratan de normas electorales susceptibles de ser objetadas por un partido político nacional en términos del artículo 115, fracción II, inciso f), de la Constitución General, pues son disposiciones que inciden directa o indirectamente en los procesos electorales. En éste sentido, se concluye que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada.

²⁹ Las atribuciones de los integrantes de la Dirección Nacional Extraordinaria del PRD, se encuentran en el artículo 39 del Estatuto del Partido Político de la Revolución Democrática y su régimen transitorio, aprobado en el XV Congreso Nacional Extraordinario celebrado los días 17 y 18 de noviembre de 2018.

³⁰ Las atribuciones de la Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional se encuentran en el artículo 89, fracción XVI, del Estatutos de ese partido político aprobados el 12 de agosto de 2017 en sesión plenaria de la XXII Asamblea Nacional Ordinaria, así como el artículo 20, fracción XVI, del Reglamento del Comité Ejecutivo Nacional.



VII. Causas de improcedencia y sobreseimiento

38. En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia y sobreseimiento de las acciones de inconstitucionalidad son de estudio preferente, se realizará al examen de los argumentos hechos valer por el Poder Ejecutivo local en relación con la ausencia de conceptos de invalidez en relación con la inconstitucionalidad de los artículos 24 y 26 de la ley electoral local.

Sobreseimiento ante la ausencia de conceptos de invalidez

39. El Poder Ejecutivo alegó que debían sobreseerse las acciones de inconstitucionalidad respecto a la supuesta inconstitucionalidad de los artículos 24 y 26 de la ley electoral local, ya que los partidos políticos no emitieron conceptos de invalidez en relación a dichos preceptos, sino únicamente respecto al artículo 14 de la ley electoral local.

40. Al respecto, este Alto Tribunal considera que ese concepto de invalidez es **parcialmente fundado**, ya que, en efecto, ninguno de los partidos políticos emitió concepto de invalidez orientado a justificar la inconstitucionalidad del artículo 24 de la ley electoral local y el mismo regula en **su punto 4** una cuestión a la que los partidos políticos no se refieren ni siquiera considerando que impugnan los artículos 14, 24 y 26 de la ley electoral local como un sistema: **"Por cada regiduría propietaria, se elegirá un suplente y ambos deberán cumplir con los requisitos del artículo 64, fracción XI, de la Constitución Local"**.

41. Es criterio de este Pleno que cuando en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral se señalan diversos preceptos legales como contrarios a la Constitución General, pero se omite expresar algún concepto de invalidez en su contra, lo correcto jurídicamente es sobreseer en la acción de inconstitucionalidad respecto de dichos preceptos y no declarar inoperante el argumento, en razón de que aquélla se interpone en contra de normas generales y no de actos.³¹

³¹ **Jurisprudencia P./J. 17/2010**. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2312, «con número de registro digital: 165360».



42. Este Tribunal Pleno advierte que, si bien el artículo 24 de la ley electoral local fue señalado como impugnado en la demanda de acción de inconstitucionalidad presentada por el PRD, lo cierto es que del análisis integral de la misma no se advierte que haya hecho valer concepto de invalidez en su contra. Por el contrario, en la demanda de dicho partido político sí se advierte la existencia de conceptos de invalidez orientados a combatir la constitucionalidad del artículo 26 de la ley electoral local.

43. Sin embargo, dado el contenido del precepto y los conceptos de invalidez, el mismo debe entenderse que se impugna como parte de un sistema en conjunto con los artículos 14 y 26 de la ley electoral local, **salvo en lo relativo al punto 4.**

44. En este sentido, resulta **parcialmente fundada** la causal hecha valer en el informe del Poder Ejecutivo local y procede el sobreseimiento **exclusivamente** respecto al **punto 4** del artículo 24 de la ley electoral local que señala que "**Por cada regiduría propietaria, se elegirá un suplente y ambos deberán cumplir con los requisitos del artículo 64, fracción XI, de la Constitución Local**".

Sobreseimiento por cesación de efectos

45. Este Alto Tribunal, de manera oficiosa y al ser un hecho notorio, observa que con fecha **diecisiete de agosto de dos mil veinte** fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el Decreto 214 por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco (ley electoral local). Entre los artículos reformados se encuentran los artículos 14, 24 y 26, fracciones I y II, de la ley electoral local que fueron impugnados por los partidos políticos accionantes en sus demandas de inconstitucionalidad:

de rubro: "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEBE SOBRESEERSE EN LA ACCIÓN Y NO DECLARARLOS INOPERANTES."



Decreto 107 (publicado en el PO el 15 de junio de 2019)	Decreto 214 (publicado en el PO el 17 de agosto de 2020)
<p>"Artículo 14.</p> <p>"1. El Municipio constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. Su gobierno corresponde a un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, integrado por un presidente municipal, un síndico de Hacienda, una regiduría de mayoría relativa y dos regidurías electas según el principio de representación proporcional, conforme a las normas establecidas en esta ley."</p>	<p>"Artículo 14.</p> <p>"1. El Municipio constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. Su gobierno corresponde a un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, integrado por una presidencia municipal, una o un síndico de Hacienda, una regiduría de mayoría relativa y dos regidurías electas según el principio de representación proporcional, conforme a las normas establecidas en esta ley.</p> <p>"2. En el registro de las candidaturas a los cargos de presidente o presidenta municipal, sindicaturas y regidurías 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.</p> <p>"3. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos en los términos que disponga la ley, así como a 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 Federal, de manera gradual.</p> <p>"4. Los pueblos y comunidades indígenas elegirán, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y</p>



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 Federal, la Constitución Local y demás leyes aplicables."

"Artículo 24

"1. Para la elección de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, se aplicarán los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoritaria.

"2. Para tener derecho a participar en la asignación de Regidores por el principio de representación proporcional, deberá obtener el tres por ciento o más de la votación emitida en la elección correspondiente.

"3. Para los cálculos de la elección de regidores y la asignación de regidores por el principio de representación proporcional se estará a lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de esta ley.

"..."

"Artículo 26.

"1.

"2. La asignación de regidores por el principio de representación proporcional se sujetará al procedimiento siguiente:

"1. Una vez establecida la votación municipal emitida, se dividirá entre el número de regidurías de representación proporcional que correspondan al Municipio, para obtener el cociente natural; y

"Artículo 24

"1. Para la elección de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, se aplicarán los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoritaria.

"2. Para tener derecho a participar en la asignación de **regidurías** por el principio de representación proporcional, deberá obtener el tres por ciento o más de la votación emitida en la elección correspondiente.

"3. Para los cálculos de la elección de **regidoras y regidores** y la asignación de **regidurías** por el principio de representación proporcional se estará a lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de esta ley."

"Artículo 26.

"1.

"2. La asignación **de regidurías** por el principio de representación proporcional se sujetará al procedimiento siguiente:

"1. Una vez establecida la votación municipal emitida, se dividirá entre el número de regidurías de representación proporcional que correspondan al Municipio, para obtener el cociente natural; y



"II. Se asignará una regiduría a cada partido político cuya votación contenga el cociente natural, en orden decreciente de votación.

"III. Se deroga."

"II. Se asignará una regiduría a cada partido político cuya votación contenga el cociente natural, en orden decreciente de votación.

"III. Se deroga."

46. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que debe **sobreseerse** en las acciones de inconstitucionalidad 76/2019 y su acumulada 77/2019, toda vez que los artículos impugnados fueron modificados de manera sustancial y, en consecuencia, **cesaron sus efectos**.

47. De acuerdo con el criterio de este Tribunal Pleno, las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de las normas impugnadas, lo cual sucede cuando las modificaciones a los preceptos impugnados hayan sido sustanciales o materiales. En estos supuestos, lo procedente es que se sobresea la acción en términos de los artículos 19, fracción V, y 65 de la ley reglamentaria.

48. Se está ante una modificación sustantiva o material cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.

49. En el presente caso, la modificación a los artículos 14, 24 y 26, fracciones I y II, de la ley electoral local entraña un cambio sustantivo, pues la reforma implicó la modificación integral de dichas disposiciones, pues se agregó lenguaje incluyente y/o neutral de género, lo cual no se trata de un 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.

50. Como se desprende de la propia exposición de motivos de la reforma local, se tomó en consideración la reforma federal en materia de paridad de género de seis de junio de dos mil diecinueve, la cual introdujo la paridad como política, principio y eje rector en la integración de los órganos públicos; así como el decreto de trece de abril de dos mil veinte, que reformó diversas leyes



en materia electoral y, de manera destacada, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, con la finalidad, entre otras cosas de generar un lenguaje incluyente y/o neutral de género.³²

51. Por otra parte, este Pleno considera que también debe **sobreseerse** en las acciones de inconstitucionalidad 76/2019 y su acumulada 77/2019 respecto a los artículos Segundo y Tercero Transitorios del Decreto 107 impugnado,³³ toda vez que los mismos fueron combatidos por los promoventes como parte de un mismo sistema normativo integral.³⁴

³² Este Pleno advierte que en la **acción de inconstitucionalidad 140/2020 y acumuladas**, resuelta el 7 de septiembre de 2020, en su **pie de página 16**, se sostuvo lo siguiente: "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 tantos 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 Secretario Ejecutivo y de los titulares de las direcciones ejecutivas, etcétera".

³³ **"SEGUNDO.**—Los síndicos de hacienda y demás regidores electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de los Ayuntamientos que resultaron electos del primero de julio del año 2018 para el trienio 2018-2021, concluirán su cargo conforme al periodo establecido, es decir, el 4 de octubre de 2021."

"TERCERO.—Para los efectos del proceso electoral 2021-2024, las planillas de regidores se ajustarán a lo establecido en el presente decreto."

³⁴ Al respecto, véase en lo conducente la **jurisprudencia P./J. 85/2007**, de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE JUSTIFICA LA DECLARATORIA



52. En este sentido, este Pleno concluye que debe **sobreseerse** en las acciones de inconstitucionalidad 76/2019 y su acumulada 77/2019, toda vez que los artículos impugnados fueron modificados de manera sustancial en su sentido normativo y, en consecuencia, **cesaron sus efectos**, al deber considerarse el lenguaje incluyente y/o neutral de género un cambio medular y no meramente formal, y respecto a los artículos Segundo y Tercero Transitorios del Decreto 107 impugnado, por formar parte del mismo sistema normativo.

53. En términos similares se resolvió recientemente la **acción de inconstitucionalidad 157/2020 y sus acumuladas 160/2020 y 225/2020**.³⁵

VIII. Puntos resolutivos

54. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

DE INVALIDEZ Y CONSECUENTE EXPULSIÓN DE TODO EL SISTEMA NORMATIVO IMPUGNADO, Y NO SÓLO DE LAS PORCIONES NORMATIVAS DIRECTAMENTE AFECTADAS DE INCONSTITUCIONALIDAD. Si bien es cierto que el principio federal de división de poderes y de certeza jurídica fundamentan que la regla general en la determinación de los efectos de las sentencias estimatorias consista en expulsar únicamente las porciones normativas que el Tribunal determina inconstitucionales a fin de afectar lo menos posible el cuerpo normativo cuestionado; sin embargo, existen ocasiones en que se justifica establecer una declaratoria de inconstitucionalidad de mayor amplitud, lo que puede suceder en el supuesto de que las normas impugnadas conformen un sistema normativo integral, en el que cada parte encuentra una unión lógica indisoluble con el conjunto, puesto que, en tal caso, es posible que la expulsión de una sola de las porciones relevantes del sistema termine por desconfigurarlo de manera terminante o de rediseñarlo, creándose uno nuevo por propia autoridad jurisdiccional, lo que implicaría una mayor intervención del Tribunal en la lógica del ordenamiento jurídico controvertido, generando el riesgo de intersección de las facultades del Tribunal Constitucional con las que corresponden exclusivamente a otros poderes públicos". Publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 849, «con número de registro digital: 170877».

³⁵ Resuelta el 28 de septiembre de 2020. Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo separándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer respecto de los artículos 117, numeral 2, fracciones XX y XXIII, 119, numeral 1, fracciones VI y XI, 127, numerales 1 y 4, 130, numeral 1, fracciones III, VI y VII, y 131, numeral 1, fracciones II, VI, VIII, IX, X y XI, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, reformados y adicionados mediante el Decreto 202, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de junio de dos mil veinte. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.



PRIMERO.—Se **sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

SEGUNDO.—**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, 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, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de las demandas, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la resolución del incidente de falsedad de firma, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer en cuanto al artículo 14 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, reformado mediante el Decreto 107, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de junio de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Esquivel Mossa, Ríos Farjat, Pérez Dayán y



presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer en cuanto a la reforma de los artículos 24, punto 1, y 26, punto 2, fracciones I y II, y de la derogación del artículo 26, punto 2, fracción III, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, realizada mediante el Decreto 107, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de junio de dos mil diecinueve, así como de los artículos transitorios segundo y tercero del referido decreto. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.

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 VII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer en cuanto al artículo 24, punto 4, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, adicionado mediante el Decreto 107, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de junio de dos mil diecinueve. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo segundo:

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.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 36/2018 (10a.) y 2a./J. 35/2019 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de enero de 2019 a las 10:12 horas y 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 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 21 de junio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL SUBPROCURADOR JURÍDICO Y DE ASUNTOS INTERNACIONALES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA ANTE LA AUSENCIA ABSOLUTA DEL TITULAR DE DICHO ÓRGANO.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES (ARTÍCULOS 226 BIS Y 226 TER DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, CONTENIDOS EN EL DECRETO NÚMERO 42, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD REFERIDA EL VEINTICUATRO DE ENERO DE DOS MIL DIECIOCHO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

IV. DELITOS DE PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD PERSONAL. FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA EXPEDIR LA LEGISLACIÓN EN MATERIAS DE SECUESTRO, DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, TRATA DE PERSONAS, TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES, ASÍ COMO OTRAS FORMAS DE PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD CONTRARIAS A LA LEY (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 226 BIS Y 226 TER DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, ADICIONADOS MEDIANTE DECRETO NÚMERO 42, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD REFERIDA EL VEINTICUATRO DE ENERO DE DOS MIL DIECIOCHO).

V. DELITO DE PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD PERSONAL. LA INCOMPETENCIA DE LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA LEGISLAR EN DICHA MATERIA NO SÓLO DEBE ENTENDERSE COMO SU IMPOSIBILIDAD PARA CREAR NORMAS, SINO TAMBIÉN PARA MODIFICAR LAS EXISTENTES ANTES DE LA REFORMA QUE RESERVÓ AL CONGRESO DE LA UNIÓN LA FACULTAD PARA REGULAR LOS TIPOS PENALES Y LAS SANCIONES RESPECTIVAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 226 BIS Y 226 TER DEL CÓDIGO PENAL



PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, ADICIONADOS MEDIANTE DECRETO NÚMERO 42, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD REFERIDA EL VEINTICUATRO DE ENERO DE DOS MIL DIECIOCHO).

VI. DELITOS DE PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD PERSONAL. EL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIAPAS CARECE DE FACULTADES PARA LEGISLAR EN LA MATERIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 226 BIS Y 226 TER DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, ADICIONADOS MEDIANTE DECRETO NÚMERO 42, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD REFERIDA EL VEINTICUATRO DE ENERO DE DOS MIL DIECIOCHO).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 226 BIS Y 226 TER DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, ADICIONADOS MEDIANTE DECRETO NÚMERO 42, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD REFERIDA EL VEINTICUATRO DE ENERO DE DOS MIL DIECIOCHO).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS A LA FECHA DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 226 BIS Y 226 TER DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, ADICIONADOS MEDIANTE DECRETO NÚMERO 42, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD REFERIDA EL VEINTICUATRO DE ENERO DE DOS MIL DIECIOCHO).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA SU EFICAZ CUMPLIMIENTO DEBERÁ NOTIFICARSE A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES A QUIENES LES CORRESPONDA DECIDIR Y RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 226 BIS Y 226 TER DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, ADICIONADOS MEDIANTE DECRETO NÚMERO 42, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD REFERIDA EL VEINTICUATRO DE ENERO DE DOS MIL DIECIOCHO).



X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL PRODUCE EFECTOS A PARTIR DE LA FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO DE ACUERDO A LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES EN MATERIA PENAL, EN LA INTELIGENCIA DE QUE LOS PROCESOS PENALES INICIADOS CON FUNDAMENTO EN LAS NORMAS INVALIDADAS SE ENCUENTRAN VICIADOS DE ORIGEN, POR LO QUE, PREVIA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO, SE DEBERÁ APLICAR EL TIPO PENAL PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 226 BIS Y 226 TER DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, ADICIONADOS MEDIANTE DECRETO NÚMERO 42, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD REFERIDA EL VEINTICUATRO DE ENERO DE DOS MIL DIECIOCHO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2018. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, POR CONDUCTO DEL SUBPROCURADOR JURÍDICO Y DE ASUNTOS INTERNACIONALES. 27 DE ABRIL DE 2020. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: RICARDO MONTERROSAS CASTORENA.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual correspondiente al día **veintisiete de abril de dos mil veinte**, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 33/2018, promovida por el subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República contra los artículos 226 Bis y 226 Ter del Código Penal para el Estado de Chiapas, contenidos en el Decreto Número 42, publicado en el Periódico Oficial de la entidad referida el veinticuatro de enero de dos mil dieciocho.



I. Trámite

1. Presentación de la acción. Mediante escrito presentado el veintitrés de febrero de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alberto Elías Beltrán, subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República,¹ promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 226 Bis y 226 Ter del Código Penal para el Estado de Chiapas, contenidos en el Decreto Número 42, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veinticuatro de enero de dos mil dieciocho (fojas 1 a 18 de este toca).

2. Autoridades emisora y promulgadora. La norma general impugnada se emitió por el Poder Legislativo y se promulgó por el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Chiapas.

3. Conceptos de invalidez. En los conceptos de invalidez se argumenta, en síntesis, lo siguiente:

a) El Congreso del Estado de Chiapas, al adicionar los artículos 226 Bis y 226 Ter al Código Penal, invadió la esfera de competencia del Congreso de la Unión, prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, por legislar en materia de secuestro.

Al respecto, considera que el Poder Legislativo Estatal, al regular la privación de la libertad con fines sexuales, invade la competencia del Congreso de la Unión, pues el tipo penal contiene elementos que se encuentran previstos en los artículos 3, 9, 10 y 12 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Federal.

En efecto, por un lado, los preceptos impugnados penalizan la conducta consistente en privar a otro de su libertad personal con el propósito de realizar

¹ Personalidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento (foja 19).



un acto sexual y, por otro lado, la Ley General en Materia de Secuestro tipifica la privación de la libertad con el propósito de causar un daño o perjuicio y establece como agravante el hecho de que la víctima haya sufrido violencia sexual.

Así, señala que el propósito de realizar un acto sexual encuadra invariablemente dentro de la expresión "*propósito de causar un daño*", por lo que se debe concluir que los elementos del tipo penal regulado en las normas combatidas se encuentran ya previstos en la Ley General en Materia de Secuestro.

Adicionalmente, estima que si bien el Código Penal Local se refiere al "*acto sexual*" y la ley general a "*violencia sexual*", si se tiene en cuenta la forma como la Organización Mundial de la Salud define esta última, se concluye que aquel término encuadra dentro de éste.

b) Los artículos 226 Bis y 226 Ter del Código Penal para el Estado de Chiapas transgreden lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, al generar incertidumbre entre operadores jurídicos y gobernados.

Lo anterior, toda vez que dichos preceptos provocan incertidumbre al momento de determinar las condiciones referentes al tipo, sanción, atenuante y forma de persecución del delito de secuestro, al existir dos normas que las regulan: la ley general y el Código Penal Estatal.

Es así, ya que mientras que la ley general establece una penalidad de cincuenta a cien años de prisión y de ocho mil a dieciséis mil días de multa, el Código Penal Local prevé de tres a cinco años de prisión y de cien a quinientos días de multa. Por lo que, de actualizarse el arrepentimiento *post factum*, la penalidad en la ley general es de cuatro a doce años de prisión y en el Código Penal Local de hasta una tercera parte de la sanción; además de que tampoco existe seguridad sobre la forma de persecución del delito, es decir, si es oficiosamente o por medio de querrela.

4. Artículos señalados como violados. El promovente señaló como violados los artículos 14, 16 y 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



5. Registro y turno. Mediante acuerdo de veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad bajo el número 33/2018 y el asunto se turnó al entonces Ministro Eduardo Medina Mora I., para que fungiera como instructor (ibídem, foja 21).

6. Admisión. En auto de veintisiete de febrero siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió las normas impugnadas y al Ejecutivo que las promulgó para que rindieran sus informes (ibídem, fojas 22 a 24).

7. Informe del Poder Ejecutivo. El consejero jurídico del Poder Ejecutivo, en su calidad de representante legal del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas, rindió informe mediante escrito recibido el dos de abril de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal (ibídem, fojas 88 a 104) en el que manifestó, esencialmente, lo siguiente:

a) Respecto del primer concepto de invalidez, sostuvo que las normas impugnadas se emitieron y promulgaron en ejercicio de las atribuciones que la Constitución Política del Estado otorga a los Poderes Legislativo y Ejecutivo Locales y forman parte de un paquete de reformas a diversos ordenamientos estatales, con objeto de atender la declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres en siete Municipios.

En este sentido, dichas normas fueron adicionadas al Código Penal Estatal, con la finalidad de prever el tipo penal de privación de la libertad personal con el propósito de realizar un acto sexual, atendiendo a la derogación del artículo que contemplaba el delito de raptó y a la ausencia de este tipo penal en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Federal.

En efecto, la ley general, en su capítulo II, no establece un tipo penal que incorpore los elementos objetivos y subjetivos de aquel que prevén las normas combatidas; por lo que el Congreso Local en modo alguno invade la competencia exclusiva del Congreso de la Unión en materia de secuestro.



Además, la ley general sanciona la privación de la libertad únicamente cuando se causen daños a los individuos; mientras que los preceptos impugnados sancionan la privación de la libertad cuando se cometa con el propósito específico de realizar un acto sexual. Así también, el daño al que alude el artículo 9, fracción I, inciso c), de la ley general es de carácter patrimonial y no se relaciona con la integridad física de la víctima.

Del mismo modo, el término "*acto sexual*", previsto en el Código Penal Estatal, es distinto al de "*violencia sexual*", que se establece en el artículo 10, fracción II, inciso d), de la ley general; en el primero, no se requiere el empleo de coacción, fuerza o violencia, mientras que el segundo sólo se concreta mediante la "*coacción*" que ejerce otra persona. Adicionalmente, el tipo agravado que establece este artículo de la ley general depende de la acreditación previa del tipo básico, por lo que la conducta regulada en el Código Penal Local no encuadra en la agravante por "*violencia sexual*" que aquélla prevé.

b) En relación con el segundo concepto de invalidez, apuntó que, al haber quedado demostrado que la conducta tipificada en el Código Penal del Estado no se encuentra regulada en la Ley General en Materia de Secuestro, no se genera incertidumbre en operadores jurídicos y gobernados respecto de la aplicación del tipo, la sanción, la atenuante y la forma de persecución.

Ello es así, ya que la ley general no puede ser aplicada a la conducta sancionada por el Código Penal Local, pues se cometería una injusticia, al imponer al autor de la conducta tipificada en éste (sin violencia, con el propósito de realizar un acto sexual) la misma pena de prisión que a quien cometa las conductas del tipo básico y agravante establecidas en aquélla.

8. Informe del Poder Legislativo. El presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Chiapas de la LXVI Legislatura del Estado, rindió informe mediante escrito, recibido el seis de abril de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal (ibídem, fojas 123 a 166), en el que manifestó, en síntesis, lo siguiente:

a) Debe sobreseerse en la acción, con fundamento en los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria, aplicables en virtud de lo



dispuesto por el artículo 65 del propio ordenamiento, ya que las normas impugnadas no transgreden precepto constitucional o convencional alguno y, por el contrario, buscan proteger los derechos humanos.

Al respecto, argumentó que desde un enfoque formal, las normas combatidas se expidieron de acuerdo con las reglas del procedimiento legislativo. El dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete, el secretario general de Gobierno, en términos de los artículos 60 de la Constitución y 27, fracción I y 28, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública, ambas del Estado de Chiapas, presentó ante al Congreso la iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones de diversos ordenamientos estatales, entre ellos, el Código Penal, en materia de protección de derechos de mujeres y niñas; en sesión de diecinueve de diciembre siguiente, se dio lectura a dicha iniciativa y, en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 28, 32 y 39 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local y 80 de su reglamento interior, se turnó para su estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Justicia y de Atención a la Mujer y a la Niñez. El veintiséis de diciembre de dos mil diecisiete, éstas emitieron el dictamen correspondiente, el cual fue discutido en sesión extraordinaria del día siguiente, conforme al artículo 104, fracción IV, inciso b), del citado reglamento interior y aprobado en votación nominal por treinta y nueve votos a favor. En consecuencia, se expidió el Decreto Número 42, por el que, entre otros, se adicionaron los artículos 226 Bis y 226 Ter al Código Penal Local.

Asimismo, las normas cuya invalidez se demanda se encuentran debidamente fundadas y motivadas, ya que, por un lado, se emitieron por el Congreso del Estado, en ejercicio de la atribución establecida en el artículo 45, fracción I, de la Constitución Estatal, para legislar en las materias que no estén reservadas al Congreso de la Unión, así como en aquellas en que existan facultades concurrentes y, por otro, tienen como finalidad adecuar el orden jurídico local a la realidad social y los estándares mínimos reconocidos constitucional y convencionalmente, para implementar mecanismos de protección de derechos humanos y otorgar una mayor seguridad jurídica tanto a la víctima como al sujeto activo del tipo penal que se establece.

En ese sentido, concluyó que el Congreso Estatal no invade la esfera competencial del Poder Legislativo Federal, pues la conducta regulada en las nor-



mas que se impugnan, consistente en la privación de la libertad con el propósito de realizar un acto sexual, no se equipara al secuestro, cuya finalidad es pedir un rescate. Incluso, de ejercerse violencia sexual en un secuestro, se configuraría un supuesto completamente distinto al previsto en el Código Penal Local.

9. Cierre de instrucción. Mediante acuerdo de veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, se tuvieron por formulados los alegatos de la Procuraduría General de la República y se cerró la instrucción para efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente (ibídem, foja 310).

10. Sin perjuicio de lo anterior, por acuerdo de treinta de abril de dos mil dieciocho, se tuvieron por recibidos los alegatos formulados por el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Chiapas, toda vez que el promovente depositó su promoción en la oficina de correos de la localidad dentro del plazo otorgado para tal efecto (ibídem, foja 329).

11. Retorno. Posteriormente, en sesión de diez de octubre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno determinó que los asuntos turnados a la ponencia del entonces Ministro Eduardo Medina Mora I., se retornaran por estricto decanato entre los Ministros que integran el Pleno de este Alto Tribunal, por lo que el expediente del presente asunto se retornó a la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para que actuara como instructora (ibídem, foja 334).

II. Consideraciones

12. Competencia. El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para resolver esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –anterior a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce–² y 10, fracción I,

² Vigente en términos del artículo décimo sexto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce:

"**Transitorios**

"...



de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre los artículos 226 Bis y 226 Ter del Código Penal para el Estado de Chiapas y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

13. Oportunidad. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

14. El Decreto Número 42, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron disposiciones de diversos ordenamientos del Estado de Chiapas, entre ellos, el Código Penal para dicha entidad, se publicó en el Periódico Oficial el miércoles veinticuatro de enero de dos mil dieciocho (ibídem, fojas 107 a 116).

15. Tomando en cuenta la fecha precisada (veinticuatro de enero de dos mil dieciocho), el primer día para efectos del cómputo respectivo fue el jueves veinticinco de enero siguiente, por lo que **el plazo de treinta días naturales concluyó el viernes veintitrés de febrero de dicho año.**

16. En el caso, el escrito fue presentado el **veintitrés de febrero de dos mil dieciocho** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la

"Décimo sexto. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del procurador general de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al fiscal general de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República. "El procurador general de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este decreto fiscal general de la República por el tiempo que establece el artículo 102, apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo."



Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que debe estimarse que su presentación es **oportuna**.

17. Legitimación. La demanda de acción de inconstitucionalidad fue suscrita por Alberto Elías Beltrán, en su carácter de subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, lo que acreditó con la copia certificada de su designación en ese cargo por el presidente de la República (ibídem, foja 19).

18. Además, señala que actúa ante la falta de titular de la Procuraduría General de la República, con fundamento en los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República,³ 3, inciso A), fracción I y 137, párrafo primero, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República,⁴ así como en las consideraciones sostenidas por el Tribunal Pleno de

³ **Artículo 30.** El procurador general de la República será suplido en sus excusas, ausencias o faltas temporales por los subprocuradores, en los términos que disponga el reglamento de esta ley.

"En materia de procesos penales, el procurador general de la República será suplido por el titular de la unidad administrativa correspondiente para la atención de las vistas que al efecto realice la autoridad jurisdiccional, el desistimiento de la acción penal, la presentación de conclusiones inacusatorias y otras actuaciones.

"Cuando el procurador general de la República sea señalado como autoridad responsable en juicios de amparo, será suplido, indistintamente, por los servidores públicos señalados en el párrafo primero, los que establezca el reglamento de esta ley o quien designe mediante el acuerdo correspondiente.

"El subprocurador que supla al procurador general de la República ejercerá las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y demás normas aplicables otorgan a aquél, con excepción de lo dispuesto por la fracción I del artículo 6 de esta ley."

⁴ **Artículo 3.** Para el cumplimiento de los asuntos competencia de la procuraduría, de su titular y del Ministerio Público de la Federación, la institución contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes:

"A) Subprocuradurías:

"I. Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales."

Artículo 137. Durante las ausencias del procurador, el despacho y resolución de los asuntos estarán a cargo, en el orden que se mencionan, de los subprocuradores jurídico y de Asuntos Internacionales; de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada; Especializado en Investigación de Delitos Federales, y de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.

"Cuando se impute la comisión de un delito al procurador, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 111 de la Constitución y en la ley en materia de responsabilidades de los servidores públicos, el subprocurador que le corresponda suplirlo de conformidad con lo previsto en el párrafo que antecede conocerá de la denuncia, se hará cargo de la averiguación previa y, en su caso, resolverá sobre el inicio del procedimiento para la declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados, previo acuerdo con el Ejecutivo Federal.



la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2015, en sesión de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, debido a que a la fecha de presentación de la demanda no existía procurador general de la República.

19. Ahora bien, como lo aduce el promovente, este Tribunal Pleno considera que quien signa la acción de inconstitucionalidad puede representar a la Procuraduría General de la República en este asunto y, por ende, el accionante cuenta con legitimación activa en este medio de control constitucional.

20. En efecto, conforme a lo resuelto por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 15/2015,⁵ en sesión de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, en cuanto a la legitimación, debe atenderse al artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, anterior a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, aplicable en virtud de lo dispuesto en el artículo décimo sexto transitorio, dispone que las acciones de inconstitucionalidad se podrán promover por el procurador general de la República en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, como se advierte de 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:

"Durante las ausencias de los titulares de las unidades administrativas y órganos desconcentrados referidos en el artículo 3 del presente reglamento, así como de las fiscalías y unidades administrativas especializadas creadas por acuerdo del procurador, el despacho y resolución de los asuntos a su cargo se realizará por el servidor público de la jerarquía inmediata inferior que haya sido designado para tal efecto o, a falta de designación, por los de la jerarquía inmediata inferior que corresponda conforme a la naturaleza de los asuntos de que se trate, salvo que el procurador lo determine de otra forma. Para tal efecto, el servidor público suplente podrá ejercer todas las facultades y responsabilidades inherentes al cargo de quien suple."

⁵ Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, 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 de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.



"...

"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:

"...

"c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano."

21. Debe precisarse que el diez de febrero de dos mil catorce se reformó el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo ahora que tiene legitimación "*el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas*"; asimismo, se adicionó el inciso i) para señalar que también tiene legitimación "*el fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones*".⁶

⁶ **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.

"...

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

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

"...

(Adicionado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones."



22. No obstante lo anterior, el artículo décimo sexto transitorio⁷ de la aludida reforma constitucional establece específicamente que las adiciones y reformas al artículo 105, fracciones II, incisos c) e i), entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

23. Por lo que, al no haber sido emitida en la fecha de la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad, la ley relativa a la Fiscalía General de la República y, por ello, tampoco haberse hecho la declaratoria correspondiente, es evidente que seguía en vigor el anterior inciso c) de la fracción II del artículo 105 constitucional.⁸

24. Ahora, suscribe la demanda Alberto Elías Beltrán, en su carácter de subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, señalando que signa la demanda debido a que, a la fecha de la presentación de dicho oficio, había una ausencia del titular de la Procuraduría General de la República.

⁷ "Décimo sexto. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del procurador general de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al fiscal general de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República. "El procurador general de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este decreto fiscal general de la República por el tiempo que establece el artículo 102, apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo."

⁸ Al respecto, cabe precisar que la demanda de acción de inconstitucionalidad se presentó el veintitrés de febrero de dos mil dieciocho; mientras que el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en cumplimiento con lo que dispone el primer párrafo del artículo décimo sexto transitorio del decreto constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, emitió la declaratoria de la entrada en vigor de la autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República, el diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre siguiente.



25. En efecto, este Tribunal Pleno, al resolver por unanimidad de nueve votos la acción de inconstitucionalidad 12/2001, determinó que de lo establecido por los artículos 105, fracción II, inciso c) y 102, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –vigentes hasta el diez de febrero de dos mil catorce–, se desprende que la intervención del procurador general de la República, en las controversias y acciones a que se refiere el precepto citado en primer término, debe ser personal, es decir, no es delegable, según se corrobora con la hipótesis contenida en el párrafo cuarto del mencionado artículo 102, que refiere que el procurador podrá intervenir, por sí o por medio de sus agentes, en todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, pero no así, tratándose de las acciones de inconstitucionalidad.

26. Asimismo, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 61, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda por la que se ejercita ese medio de control de constitucionalidad deberá contener como requisitos de validez los nombres y las firmas de los promoventes, de lo que se consideró inconcuso que si se promueve una acción de inconstitucionalidad en nombre del procurador, pero el escrito de demanda respectivo no contiene su firma, sino la de otra persona que signó en su ausencia, se actualiza, en cuanto a la legitimación del promovente, la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 61, fracción I, 10, fracción I y 11 de la ley reglamentaria de la materia. Lo anterior, porque además de que la intervención del procurador en el supuesto de que se trata es indelegable, así, si el acto volitivo de ejercitar la acción no fue manifestado por el titular del derecho, al no signar la demanda inicial, no puede tenerse por iniciada la acción de inconstitucionalidad.

27. Criterio que quedó plasmado, en la jurisprudencia P./J. 91/2001, sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE LA PROMOVIDA EN NOMBRE DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, SI EL ESCRITO DE DEMANDA RESPECTIVO NO CONTIENE SU FIRMA SINO LA



DE OTRA PERSONA QUE SIGNÓ EN SU AUSENCIA. Si se toma en consideración, por un lado, que conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso c) y 102, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procurador general de la República puede ejercitar acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, y que su intervención en las controversias y acciones a que se refiere el precepto citado en primer término debe ser personal, es decir, no es delegable, según se corrobora con la hipótesis contenida en el párrafo cuarto del mencionado artículo 102, que refiere que el procurador podrá intervenir por sí o por medio de sus agentes, en todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, pero no así, tratándose de las acciones de inconstitucionalidad y, por otro, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 61, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda por la que se ejercita ese medio de control de constitucionalidad deberá contener, como requisitos de validez, los nombres y las firmas de los promoventes, es inconcuso que si se promueve una acción de inconstitucionalidad en nombre del procurador, pero el escrito de demanda respectivo no contiene su firma sino la de otra persona que signó en su ausencia, se actualiza, en cuanto a la legitimación del promovente, la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 61, fracción I, 10, fracción I y 11 de la ley reglamentaria de la materia. Lo anterior es así, porque además de que la intervención del procurador en el supuesto de que se trata es indelegable, si el acto volitivo de ejercitar la acción no fue manifestado por el titular del derecho, al no signar la demanda inicial, no puede tenerse por iniciada la acción de inconstitucionalidad." (Acción de inconstitucionalidad 12/2001. Procurador General de la República. 7 de mayo de 2001. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juan Díaz Romero y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán; en su ausencia hizo suyo el proyecto Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón).⁹

⁹ Novena Época. Registro digital: 189356. Instancia: Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, julio de 2001, página 677.



28. Lo cierto es que para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es un hecho público y notorio que el entonces procurador general de la República –Raúl Cervantes Andrade– presentó su renuncia ante la Junta de Coordinación Política del Senado el dieciséis de octubre de dos mil diecisiete,¹⁰ asumiendo dichas funciones por suplencia el subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales, Alberto Elías Beltrán,¹¹ hasta la designación de un nuevo procurador y su ratificación por el Senado.

29. Debe destacarse también que el escrito por el que se promovió la presente acción de inconstitucionalidad se presentó ante este Alto Tribunal el veintitrés de febrero de dos mil dieciocho, fecha en la que, además, venció el plazo para presentar este medio de control constitucional, tal como se manifestó en el considerando anterior. Esto es, sin que aún se hubiera designado el nuevo procurador general de la República y menos ratificado ante el Senado.

30. Por lo que es evidente que Alberto Elías Beltrán, subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, a la fecha de la presentación de la demanda, era el encargado del despacho de la Procuraduría General de la República; sin embargo, no por ello puede considerarse que carecía de legitimación para presentar la acción que nos ocupa.

31. En efecto, si bien es cierto que el párrafo tercero del apartado A del artículo 102 de la Constitución Federal –vigente hasta el diez de febrero de dos mil catorce–¹² establece que el procurador general de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución y, como se dijo, el inciso c) de la fracción II de este último precepto constitucional¹³ establece que podrá promover la acción de inconstitucio-

¹⁰ <https://www.gob.mx/pgr/prensa/comunicado-1372-17-el-dr-raul-cervantes-andrade-anuncia-su-renuncia-a-la-pgr?idiom=es>.

¹¹ <https://www.gob.mx/pgr/prensa/comunicado-029-18>.

¹² "Artículo 102. ...

"A ... (párrafo tercero) El procurador general de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución."

¹³ Vigente hasta el diez de febrero de dos mil catorce, pero aplicable en términos del artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional de la fecha aludida.



nalidad el procurador general de la República en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales, celebrados por el Estado Mexicano, lo cierto es que, en este caso específico, en el que a la fecha de la presentación no existía procurador general de la República, debe considerarse que quien signa el escrito por el que se promueve la acción de inconstitucionalidad tiene legitimación para incoar este medio de control constitucional, pues Alberto Elías Beltrán, subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República materialmente fungía como encargado del despacho.

32. Lo anterior es así, tomando en consideración la naturaleza de este medio de control constitucional, el cual se instituyó para ser promovido con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, sin que –en este supuesto– la Procuraduría General de la República resulte agraviada o beneficiada con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad, ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Constitución Federal.

33. Así, este Tribunal Pleno considera que existe un orden de prelación en cuanto a las personas que sustituyen al procurador general de la República ante su ausencia, el cual se contiene –como lo señaló la promovente– en los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República –vigente en la fecha de la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad– y 3, inciso A), fracción I y 137 de su reglamento, los cuales, en la parte que interesa, indican:

"De la suplencia y representación del procurador general de la República

"**Artículo 30.** El procurador general de la República será suplido en sus excusas, ausencias o faltas temporales por los subprocuradores, en los términos que disponga el reglamento de esta ley.



"En materia de procesos penales, el procurador general de la República será suplido por el titular de la unidad administrativa correspondiente para la atención de las vistas que al efecto realice la autoridad jurisdiccional, el desistimiento de la acción penal, la presentación de conclusiones inacusatorias y otras actuaciones.

"Cuando el procurador general de la República sea señalado como autoridad responsable en juicios de amparo, será suplido, indistintamente, por los servidores públicos señalados en el párrafo primero, los que establezca el reglamento de esta ley o quien designe mediante el acuerdo correspondiente.

"El subprocurador que supla al procurador general de la República ejercerá las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y demás normas aplicables otorgan a aquél, con excepción de lo dispuesto por la fracción I del artículo 6 de esta ley."

"Artículo 3. Para el cumplimiento de los asuntos competencia de la procuraduría, de su titular y del Ministerio Público de la Federación, la institución contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes:

"A) Subprocuradurías:

"I. Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales."

"Artículo 137. Durante las ausencias del procurador, el despacho y resolución de los asuntos estarán a cargo, en el orden que se mencionan, de los subprocuradores jurídico y de Asuntos Internacionales; de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada; Especializado en Investigación de Delitos Federales, y de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.

"Cuando se impute la comisión de un delito al procurador, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 111 de la Constitución y en la ley en materia de responsabilidades de los servidores públicos, el subprocurador que le corresponda suplirlo de conformidad con lo previsto en el párrafo que antecede conocerá de la



denuncia, se hará cargo de la averiguación previa y, en su caso, resolverá sobre el inicio del procedimiento para la declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados, previo acuerdo con el Ejecutivo Federal.

"Durante las ausencias de los titulares de las unidades administrativas y órganos desconcentrados referidos en el artículo 3 del presente reglamento, así como de las fiscalías y unidades administrativas especializadas creadas por acuerdo del procurador, el despacho y resolución de los asuntos a su cargo se realizará por el servidor público de la jerarquía inmediata inferior que haya sido designado para tal efecto o, a falta de designación, por los de la jerarquía inmediata inferior que corresponda conforme a la naturaleza de los asuntos de que se trate, salvo que el procurador lo determine de otra forma. Para tal efecto, el servidor público suplente podrá ejercer todas las facultades y responsabilidades inherentes al cargo de quien suple."

34. Por lo que, en el caso, ante las circunstancias fácticas señaladas, se considera que la representación de la procuraduría sí recae en el subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, quien signa el escrito por el que se ejercita la acción de inconstitucionalidad.

35. En efecto, como lo ha sostenido este Tribunal Pleno,¹⁴ el Poder Constituyente Permanente, en el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal, legitimó al procurador general de la República para promover la acción de inconstitucionalidad, para denunciar la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, con el objeto de salvaguardar la supremacía constitucional sin que exista un agravio o persiga algún beneficio, pues por su condición de representante social es que se le legitimó, con la idea de que su interés sea el hacer prevalecer el orden constitucional en el país, en beneficio de los mexicanos.

36. Lo anterior se corrobora de lo establecido en la exposición de motivos que el Ejecutivo Federal acompañó a la iniciativa de reformas al artículo 105 de

¹⁴ Acción de inconstitucionalidad 14/2001, resuelta por unanimidad de diez votos el 7 de agosto de 2001.



la Constitución General de la República, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que, entre otras cosas, dice:

- "Cámara de Origen: Senadores
- "Exposición de motivos
- "México, D.F., a 5 de diciembre de 1994
- "Iniciativa del Ejecutivo
- "CC. Secretarios de la
- "Cámara de Senadores del
- "H. Congreso de la Unión
- "Presentes

"La propuesta de modificaciones al régimen competencial y organizativo de la Suprema Corte de Justicia parte de la convicción de que es el órgano jurisdiccional que ha funcionado con mayor eficiencia y credibilidad en nuestro país. Debido al carácter supremo de sus resoluciones en los distintos litigios que se generen y a las nuevas atribuciones con que se propone dotarla, la reforma a nuestro sistema de justicia debe partir del fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.—Se trata de llevar a sus últimas consecuencias el principio de la supremacía constitucional. Hasta ahora el juicio de amparo ha sido el medio tradicional para tutelar las garantías individuales, dando buena cuenta de su capacidad protectora. Mediante el juicio de amparo, los individuos han contado con un instrumento eficaz para impugnar aquella norma jurídica general o aquel acto individual de autoridad federal, estatal o municipal, que pugne con lo dispuesto por una norma constitucional. Por ello, el juicio de amparo debe conservar sus principios fundamentales, pero debemos continuar perfeccionándolo, a fin de permitir una cada vez más adecuada defensa de los derechos fundamentales del individuo frente a cualquier abuso de la autoridad.—Debemos reconocer que incluso con independencia de los importantes beneficios del juicio de amparo la nueva y compleja realidad de la sociedad mexicana hace que este proceso no baste para comprender y solucionar todos los conflictos de constitucionalidad que pueden presentarse en nuestro orden jurídico. Por ello, es necesario incorporar procedimientos que garanticen mejor el principio de división de poderes y a la vez permitan que la sociedad cuente con mejores instrumentos



pasa iniciar acciones de revisión de la constitucionalidad de una disposición de carácter general a través de sus representantes.—La iniciativa plantea la reforma del artículo 105 constitucional a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los Estados y los Municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los poderes de las entidades federativas, o entre los órganos de Gobierno del Distrito Federal, al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales.—Asimismo, se propone abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las Legislaturas Locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o, en su caso, el procurador general de la República, puedan plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional ... las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.—Adicionalmente a las reformas constitucionales de carácter orgánico y estructural descritas en el apartado anterior, la iniciativa propone llevar a cabo una profunda modificación al sistema de competencias de la Suprema Corte de Justicia para otorgarle de manera amplia y definitiva, el carácter de tribunal constitucional. ... Es aconsejable incorporar a nuestro orden jurídico los valores y funciones característicos del Estado constitucional de nuestros días. De aprobarse la propuesta sometida a su consideración los mexicanos contaremos en el futuro con un sistema de control de constitucionalidad con dos vías, semejante al que con talento y visión enormes diseñó en 1847 don Mariano Otero y fue recogido en el Acta de Reformas de mayo de ese año. ... La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales será una de las tareas más importantes e innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia. En adelante, el solo hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución puede conllevar su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos del Poder Público. La supremacía constitucional es una garantía de todo Estado democrático, puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos o ejecutivos, federal o locales, se nutrirá una auténtica cultura constitucional que permite la vida



nacional. ... Las acciones de inconstitucionalidad.—El segundo proceso que se propone recoger en el artículo 105 constitucional es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores de las Legislaturas Locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. El procurador general de la República podrá también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución.—Lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el procurador general de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución.—Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los Congresos, significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas. ..."

37. Como se ve, la referida motivación propuso dotar a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación con nuevas atribuciones que la fortalecieran, pues se trataba de llevar a sus últimas consecuencias el principio de supremacía constitucional. Para ello, se planteó la reforma del artículo 105 de la Constitución Federal, a fin de contar con un sistema de control de constitucionalidad en dos vías: las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.



38. En relación con las segundas, la exposición de motivos precisó quiénes podrían promoverla, a saber, un determinado porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores de las Legislaturas Locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el procurador general de la República. También distinguió a las acciones de inconstitucionalidad del juicio de amparo y de las controversias constitucionales, destacando como característica esencial de aquéllas que no es necesario que exista agravio para impugnar las leyes que se estimen contrarias a la Constitución Federal, ya que mientras que en el amparo el presupuesto consiste en una afectación de derechos humanos y en las controversias que exista una invasión de esferas o una violación a la Constitución que afecte a alguno de los legitimados para promoverla, en las acciones de inconstitucionalidad basta con el puro interés abstracto de preservar la supremacía constitucional. Se trató, entonces, de reconocer en la Constitución Federal una vía para que una representación parlamentaria calificada o el procurador general de la República pudieran plantear a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son o no conformes a la Carta Magna.

39. Así, es claro que desde la exposición de motivos de la reforma del artículo 105 de la Constitución Federal, que finalmente fue aprobada por el Congreso de la Unión, se precisó el carácter de las acciones de inconstitucionalidad y que pudieran ser promovidas por el procurador general de la República sin que fuera indispensable para ello la existencia de agravio alguno, ya que a diferencia del juicio de amparo y de las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad se promueven únicamente con el puro interés general de preservar la supremacía constitucional, a fin de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, lo que, lógicamente, de prosperar, producirá la nulidad de la norma y las consecuencias que se sigan de ello.

40. Así, se ha sostenido que la legitimación del procurador general de la República para la promoción de este medio de control constitucional obedece al interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía constitucional, actividad de vigilante de la constitucionalidad de los actos materia de las acciones de inconstitucionalidad que también le otorga la Constitución



Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 102, apartado A, anterior a la reforma de diez de febrero de dos mil catorce.

41. Son aplicables, en lo conducente, las siguientes jurisprudencias sustentadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA PUEDEN PLANTEAR LA CONTRADICCIÓN DE LAS NORMAS GENERALES FRENTE A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, YA SEA EN RELACIÓN CON SU PARTE DOGMÁTICA U ORGÁNICA. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se subdivide en dos apartados fundamentales, el dogmático y el orgánico, respecto de los cuales existen procedimientos constitucionales que tutelan su salvaguarda, como son el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. Por lo que hace a esta última, a diferencia del juicio de garantías que esencialmente protege, en su aspecto dogmático, a la Ley Fundamental, y de la controversia constitucional que protege su parte orgánica y por excepción su parte dogmática, la citada acción de inconstitucionalidad salvaguarda ambos apartados. Ello es así, porque la referida acción es un medio de control abstracto, a través del cual se hace una denuncia de inconstitucionalidad respecto de normas o leyes generales que sean contrarias a la Carta Magna, sin más limitación que la disposición u ordenamiento normativo de que se trate la contravenga, por lo que las partes legitimadas para ejercer dicha acción pueden plantear la contradicción de las normas combatidas y la Constitución Federal, ya sea en relación con su parte dogmática u orgánica, pues no existe disposición alguna que establezca limitaciones al respecto ni tampoco se desprende de los antecedentes legislativos de las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y cinco y mil novecientos noventa y seis."¹⁵

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA,

¹⁵ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, agosto de 2000, página 484, «con número de registro digital: 191379».



LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna."¹⁶

42. En ese sentido, no podría llegarse al extremo de sostener que en casos como el que ahora se presenta, en el que existe una ausencia total de un procurador general de la República ratificado por el Senado, no existe posibilidad de que la procuraduría presente una acción de inconstitucionalidad, pues esto iría en contra de los propios objetivos por los que se legitimó al procurador general para promover la acción de inconstitucionalidad, es decir, sería ir en contra de la supremacía constitucional y del interés de los mexicanos en general de que prevalezca el orden constitucional.

43. Por lo anterior, se concluye que si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 226 Bis y 226 Ter del Código Penal para el Estado de Chiapas, ordenamiento que tiene el carácter de ley estatal, quien signa la acción de inconstitucionalidad cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

44. En consecuencia, se determina que el subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, en el momento

¹⁶ Novena Época, con número de registro digital: 188899, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 823.



de la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad, contaba con legitimación para acudir como actor a este medio de control constitucional.

45. Procedencia. Previo al estudio de fondo del asunto, se analizarán las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento que se hubiesen hecho valer o que de oficio advierta este Alto Tribunal.

46. El Poder Legislativo del Estado de Chiapas argumenta que debe sobreseerse en la acción, con fundamento en los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, aplicables en virtud de lo dispuesto por el artículo 65 del propio ordenamiento, ya que las normas impugnadas no transgreden precepto constitucional o convencional alguno y, por el contrario, buscan proteger los derechos humanos.

47. Resulta infundada la causa de improcedencia planteada, pues la constitucionalidad o no de las normas impugnadas involucra el estudio de fondo del asunto. Apoya lo anterior la jurisprudencia 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."¹⁷

48. Por tanto, al no haberse hecho valer otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento diverso al analizado, ni que este Alto Tribunal advierta de oficio alguna otra, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por el promovente.

¹⁷ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, «con número de registro digital: 181395».



III. Estudio de fondo

49. Dado que la Procuraduría General de la República sostiene, en su primer concepto de invalidez, que el Congreso de Chiapas invadió la competencia del Congreso de la Unión en materia de secuestro, se precisará, en primer lugar, cuál es el alcance de la norma local que se modificó y, posteriormente, se contrastará con el ámbito competencial propio del Congreso Federal.

50. De la iniciativa presentada por el gobernador del Estado de Chiapas que derivó, entre otras cosas, en la adición de los artículos ahora impugnados, se advierte que la misma tuvo como finalidad contribuir a la erradicación de todas las formas de vulnerabilidad de la mujer, como la discriminación y la violencia que sufren, a través de la implementación de diversas estrategias de prevención sobre la violencia de género, con un enfoque intercultural; en especial, porque en dicho Estado se declaró la alerta de género contra las mujeres en siete de sus Municipios y se recomendó la implementación de diversas acciones institucionales bajo cuatro directrices específicas, a saber: a) medidas de seguridad, b) medidas de prevención, c) medidas de justicia y reparación, y d) visibilizar la violencia de género y mensaje de cero tolerancia, así como todas aquellas acciones que se requieran para garantizar a las mujeres y niñas el derecho a vivir una vida libre de violencia.

51. Así, se dijo que se realizó una revisión y análisis exhaustivo a la legislación estatal vigente que se encuentra relacionada con los derechos de las mujeres y niñas, con la finalidad de detectar disposiciones que menoscaben o anulen sus derechos, así como para hacerla acorde a las leyes generales, tratados internacionales en materia de igualdad de género, derechos de niños, niñas y adolescentes, en los que el Estado Mexicano sea Parte y la Constitución Política Local, para reformar, adicionar o derogar dichas disposiciones.

52. Entre las normas que se derogaron, para efectos de este asunto, destaca el artículo 244 del Código Penal para el Estado de Chiapas, que se refiere al delito de raptó,¹⁸ pues se indicó que una de las peticiones constantes de las

¹⁸ **Artículo 244.** Comete el delito de raptó, el que se apodere de una persona sea cual fuere su sexo, por medio de la violencia física o psicológica, de la seducción o del engaño para satisfacer algún deseo erótico sexual o para casarse.



organizaciones de la sociedad civil era la derogación de dicho delito, por considerar que contribuía a perpetuar la violencia contra las mujeres y niñas, además de que evidenciaba que no se toma en cuenta la afectación real que se causa a las víctimas, como es el daño a su proyecto de vida.

53. También se precisó que en dicha iniciativa sólo se mencionaron diversas modificaciones a la legislación estatal vigente de manera enunciativa y no limitativa, pues el cúmulo de reformas, adiciones o derogaciones de que será objeto la legislación es mayor a la ahí descrita.

54. En ese sentido, del decreto que se propuso se advierte que no sólo se especificó la derogación del artículo 244 del Código Penal para el Estado de Chiapas, que se refiere al delito de raptó, sino que también se adicionó a dicho código los artículos 226 Bis y 226 Ter, ahora impugnados.

55. Lo referido se precisó en la exposición de motivos, en los términos que se transcriben:

"Desde el año 2008, el fenómeno de la violencia en México, se ha posicionado como un tema prioritario, tanto en la agenda pública como en la percepción de la ciudadanía, por lo cual se ha implementado como objetivo, en ese sentido, disminuir la incidencia de violencia por medio de intervenciones de carácter preventivo e integral, a fin de recuperar la seguridad, elevar el bienestar común, promover la cultura de paz, impulsar la participación ciudadana y fortalecer la cohesión social.

"Al responsable del delito de raptó utilizando el engaño, se le sancionará con prisión de cinco a diez años.

"La misma pena se impondrá cuando el raptor no emplee la violencia o el engaño y haga uso únicamente de la seducción para obtener el consentimiento del pasivo, si éste fuere menor de dieciséis años de edad.

"Se presumirá la seducción, cuando el sujeto pasivo no haya cumplido dieciséis años de edad y siga voluntariamente a su raptor.

"Si el sujeto activo utiliza la violencia como medio comisivo la pena se aumentará hasta en una mitad más.

"Las penas dispuestas se aplicarán con independencia de las que correspondan por la comisión de otros delitos."



"En nuestro Estado, el reconocimiento de los derechos de la mujer ha sido un camino muy largo, en el que, no obstante los logros alcanzados, aún se puede observar su posición de desventaja en términos de salarios, acceso al empleo, seguridad social, mecanismos de protección laboral y posiciones de liderazgo, entre otros, es por ello que la búsqueda de la equidad y la justicia para las mujeres es una labor que debe continuar y reforzarse, a fin de encontrar los medios que permitan la erradicación de todas las formas de vulnerabilidad, como la discriminación y la violencia que sufren, implementando diversas estrategias de prevención sobre la violencia de género que sufren, con un enfoque intercultural.

"En ese sentido, la actual administración se ha propuesto transitar en un sistema de planeación estratégica, con servidores públicos más capacitados, profesionales y comprometidos, garantizando con ello, el derecho a la justicia desde la perspectiva de género, a través del fortalecimiento institucional, estandarización de protocolos y atención integral de las víctimas y sus familias.

"Asimismo, se ha dado cabida además, al incremento de la participación ciudadana, en la correcta aplicación de la ley, en el diseño, implementación y evaluación de acciones de prevención social de la violencia de género. Todo ello con la principal finalidad, de prevenir la violencia de género, en todas sus modalidades.

"Podemos percatarnos además, que en el Plan Estatal de Desarrollo Chiapas 2013-2018, encontramos la Política Pública 2.2.6. La igualdad de género, misma que tiene como objetivo 'Disminuir la brecha de desigualdad de género existente en el Estado, que propicie la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

"En fechas pasadas, el 18 de noviembre del año 2016, el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, acordó por unanimidad, la procedencia de la declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en siete Municipios del Estado de Chiapas, por lo que, la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim), declaró la alerta antes referida en 7 Municipios de la entidad, entre los cuales encontramos, a Comitán de Domínguez, Chiapa de Corzo, San Cristóbal de las Casas, Tapachula,



Tonalá, Tuxtla Gutiérrez y Villaflores, recomendando la implementación de diversas acciones institucionales, bajo 4 directrices específicas, las cuales son: Medidas de seguridad; medidas de prevención; medidas de justicia y reparación; y visibilizar la violencia de género y mensaje de cero tolerancia, así como todas aquellas acciones que se requieran para garantizar a las mujeres y niñas el derecho a vivir una vida libre de violencia.

"En ese orden de ideas, la actual administración ha realizado importantes avances legislativos, desarrollándose una base conceptual y metodológica hacia la incorporación de la perspectiva de igualdad de género, derechos humanos y erradicación de la violencia en las acciones institucionales; sin embargo, es de reconocerse que, considerando que en los últimos años la población chiapaneca ha tenido un crecimiento significativo, conllevando esto a la progresiva incorporación de las mujeres en todas las esferas del desarrollo humano, es de vital importancia dar cabida a una armonización legislativa, con la que se pretende dar el siguiente paso a favor de la igualdad de género, en pro de los derechos humanos de las mujeres y niñas en el Estado, asegurando con ello resultados claros y precisos los cuales erradiquen la impunidad, violencia, corrupción, deshonestidad e inseguridad que afectan a la población.

"En la propia Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, encontramos un capítulo específico denominado 'De la igualdad de las personas y la equidad de género', en el cual el Estado de Chiapas, garantiza la igualdad de todas las personas ante la ley, la libertad para decidir sobre el número y espaciamiento de los hijos, así como el derecho de todas las mujeres que habitan en el Estado, a la protección efectiva contra todo tipo de violencia, entre otros.

"En consecuencia, se realizó una revisión y análisis exhaustivo a la legislación estatal vigente que se encuentra relacionada con los derechos de las mujeres y niñas, con la finalidad de detectar disposiciones que menoscaben o anulen sus derechos, así como para hacerlos acordes a las leyes generales, tratados internacionales vigentes en materia de igualdad de género, derechos de niñas, niños y adolescentes en los que el Estado Mexicano sea Parte y la Constitución Política Local, con miras en reformar, adicionar, o derogar dichas disposiciones; sobre las cuales, a continuación se hace un breve relato.



"...

"Asimismo, cabe mencionar que otra de las peticiones constantes realizadas por las diversas organizaciones de la sociedad civil, es la derogación del tipo penal del delito de rapto, por considerar que éste constituye un delito que perpetúa la violencia contra las mujeres y niñas, además de que evidencia que no se ha tomado en cuenta la afectación real que se causa a las víctimas, como lo es, el daño a su proyecto de vida. Por lo anterior se deroga el artículo 244 el cual se refiere a este delito.

"Finalmente, en mérito de lo anterior, y reconociendo que una de las principales obligaciones institucionales es proporcionar a la población, seguridad y certidumbre en el quehacer público, se mencionaron con antelación diversas de las modificaciones realizadas a la legislación estatal vigente, las cuales se encuentran relacionadas con los derechos humanos de las mujeres y niñas, siendo estas enunciativas mas no limitativas, toda vez, que el cúmulo de reformas, adiciones o derogaciones de que será objeto nuestra legislación, es mayor a lo antes aquí descrito.

"Por los fundamentos y consideraciones anteriormente expuestos, el Ejecutivo a mi cargo tiene a bien someter a consideración de esa soberanía popular la siguiente iniciativa de:

"Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas; Ley que Previene y Combate la Discriminación en el Estado de Chiapas; Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública; Ley **que Establece las Bases de Operación de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Estado de Chiapas;** Código Civil del Estado de Chiapas; y Código Penal **para el Estado de Chiapas; en Materia de Protección de los Derechos Humanos de las Mujeres y Niñas.**

"...

"Artículo sexto.

"...



"Se **adicionan**; ... los artículos 226 Bis, 226 Ter;

"...

"**Se derogan**; el capítulo V, denominado 'raptó', del título séptimo, denominado 'Delitos contra la libertad sexual y el normal desarrollo psicosexual' perteneciente al libro segundo, denominado 'Parte especial', así como, el artículo 244: todos ellos del Código Penal para el Estado de Chiapas; para quedar redactados de la siguiente manera:

"...

"Capítulo II

"**Retención y sustracción de menores y los que no tengan capacidad de entender el significado del hecho, y privación de la libertad con fines sexuales**

"**Artículo 226 Bis.** A quien prive a otro de su libertad personal, con el propósito de realizar un acto sexual, se le impondrá de tres a cinco años de prisión y de cien a quinientos días multa.

"Si dentro de las veinticuatro horas siguientes, el sujeto activo pone en libertad a la víctima, sin haber practicado el acto sexual, sólo se le impondrá hasta una tercera parte de la sanción señalada para este delito, sin perjuicio de las penas que correspondan por la comisión de otros delitos durante el tiempo que haya durado la privación de la libertad.

"**Artículo 226 Ter.** La privación de la libertad con el propósito de realizar un acto sexual se perseguirá por querrela de la parte ofendida. ...

"**Se deroga**

"**Artículo 244. Se deroga.**

"...



"Transitorios

"Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial. ..."

56. Al respecto, resta precisar que en el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Justicia y de Atención a la Mujer y a la Niñez de la Sexagésima Sexta Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Chiapas se aprobó en sus términos, en lo general y en lo particular, la iniciativa del decreto aludido.

57. En ese plano explicativo se aprecia que la finalidad que se tuvo al derogar el artículo 244 del Código Penal para el Estado de Chiapas, en el que se establecía el delito de rapto, fue describir de mejor manera su materia de prohibición, en los numerales 226 Bis y 226 Ter del propio código, cuya invalidez se solicita.

58. Esto es, del proceso legislativo, en relación con dichas normas, se desprende que el Congreso Local consideró que el delito de rapto no respondía a las exigencias necesarias para erradicar la violencia contra la mujer y protegerla de las conductas ahí descritas de la mejor manera, por lo que se rediseñó en el numeral 226 Bis, en el que, entre otras cosas, en lugar de emplearse como verbo rector del tipo penal "*se apodere de una persona*", se estableció "*A quien prive a otro de su libertad personal*", es decir, se tipificó como un delito relacionado con la privación de la libertad personal en los términos que se transcriben:

"Artículo 226 Bis. A quien prive a otro de su libertad personal, con el propósito de realizar un acto sexual, se le impondrá de tres a cinco años de prisión y de cien a quinientos días multa.

"Si dentro de las veinticuatro horas siguientes, el sujeto activo pone en libertad a la víctima, sin haber practicado el acto sexual, sólo se le impondrá hasta una tercera parte de la sanción señalada para este delito, sin perjuicio de las penas que correspondan por la comisión de otros delitos durante el tiempo que haya durado la privación de la libertad."



59. Además, se adicionó el artículo 226 Ter, en el que se estableció que dicho delito se perseguiría por querrela de la parte ofendida.¹⁹

60. Precisado el alcance de las normas que se impugnan, se estima conveniente, previo a contrastar si dichas conductas ya han sido tipificadas por el Congreso de la Unión, resolver si: ***¿tiene el Congreso de Chiapas facultades para legislar en materia de privación a la libertad personal o se trata de una materia que se encuentra reservada al Congreso de la Unión?*** Como bien puede anticiparse, en caso de que el Congreso de Chiapas estuviere impedido para ello, no tendría sentido proseguir con su estudio, pues lo correspondiente sería declarar su invalidez, al tratarse de un ejercicio legislativo realizado fuera de su ámbito competencial.

61. El artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes generales que establezcan como mínimo ***"los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral"***. La facultad para expedir leyes generales respecto de ***"otras formas de privación a la libertad"*** se le atribuyó al Congreso de la Unión en la reforma constitucional de diez de julio de dos mil quince.

62. El conjunto de iniciativas de las que derivó dicha redacción²⁰ inicialmente proponía otorgar al Congreso de la Unión facultades para expedir, en adición a las ya existentes en materia de secuestro y trata de personas, la legislación general inherente a las conductas delictivas de tortura y desaparición

¹⁹ "Artículo 226 Ter. La privación de la libertad con el propósito de realizar un acto sexual se perseguirá por querrela de la parte ofendida."

²⁰ Entre el año dos mil once y el dos mil quince se presentaron ocho iniciativas de reforma a la Constitución Federal: (i) el doce de abril de dos mil once por senadores integrantes del PRD; (ii) el veintidós de abril de dos mil catorce, por una senadora integrante del PRD; (iii) el trece de agosto de dos mil catorce, por una senadora integrante del PRD; (iv) el diecinueve de noviembre de dos mil catorce, por un senador integrante del PAN; (v) el diez de febrero de dos mil quince, por una senadora integrante del PRI; (vi) el veintiséis de febrero de dos mil quince, por senadores del PRD; (vii) el dieciséis de abril de dos mil quince, por senadores integrantes de diversos partidos políticos; y, (viii) el veintiuno de abril de dos mil quince, por los coordinadores de los grupo parlamentarios del PRI y del PVEM.



forzada de personas, a fin de que se establecieran, como mínimo, los tipos penales y las sanciones correspondientes. No obstante, el dictamen emitido por la Cámara de Senadores (Origen) que las estudió en conjunto propuso que también se facultara al Congreso de la Unión para legislar **respecto de otras formas de privación de libertad contrarias a la ley**. Esto es, se pretendió que el Congreso también sancionara a nivel nacional conductas adicionales a aquellas relacionadas con el secuestro y a la desaparición forzada que se relacionaran con la privación a la libertad.

63. El objetivo descrito se justificó en esa sede en virtud que, aun cuando se había avanzado significativamente en la adopción de medidas legislativas, en relación a las conductas que entrañan la privación ilegal de la libertad en materia de secuestro y trata de personas, **era necesario ampliar la protección y garantía del derecho humano a la libertad personal**. En palabras de las propias comisiones:

"Es preciso advertir que con relación a las conductas que **entrañen la privación ilegal de la libertad**, el secuestro o la "*detención*" por personas o grupos de personas que no tengan vinculación, autorización, apoyo o aquiescencia del Estado en la comisión de esas conductas, nuestro país ha avanzado de forma significativa en la adopción de medidas legislativas, tal es el caso de las normas contenidas en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro y en La Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, **cuyo objeto es el de tutelar el derecho humano a la libertad**.

"No obstante ello, y en atención al principio de progresividad que caracteriza a los derechos humanos, estas Comisiones Unidas consideran necesario **facultar al Congreso para regular en leyes generales, otras formas de privación de libertad contrarias a la ley (adicionales al secuestro y la desaparición forzada), mismas que podrían ser reguladas en dichas leyes o bien, si así lo determina el Congreso de la Unión, en leyes generales específicas**.

"Así, conforme a la redacción que se propondrá en el apartado del texto del decreto de reforma al inciso a) de la fracción XXI, del artículo 73 constitucional,



las Comisiones Unidas que suscriben **se plantean recoger en forma específica las previsiones disuasivas en virtud de la sanción de conductas que atenten contra el bien jurídico de la libertad personal en leyes generales.** Tal sería el caso de lo ya sustentado constitucionalmente en las materias de secuestro y de trata de personas, y lo que se plantea en las materias de desaparición forzada de personas **y en materia de otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley.**

"De esta forma, el planteamiento de dotar al Congreso de la Unión de la facultad de legislar **en ordenamientos cuya naturaleza es la de leyes generales en torno a los tipos penales y sus sanciones sobre formas de privación ilegal de la libertad distintas al secuestro o a la desaparición forzada de personas, permite una facultad amplia para la protección y garantía del derecho humano a la libertad de toda persona.**

"Adicionalmente, conforme a la sistemática que se propone en el texto del proyecto de decreto que culmina este dictamen, el Congreso de la Unión tendría la posibilidad de actuar, tratándose del concepto de otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, en la opción de desarrollar la conducta sancionable en la ley general en materia de secuestro, en la opción de hacerlo en la ley general en materia de desaparición forzada de personas, en la opción de realizarlo en una ley general relativa a ese tipo de conductas o en la opción de establecerlo en una ley general específica del delito de que se trate.

Con ello, se garantiza una regulación homologada en todo el país para sancionar las conductas que atenten en contra de la libertad de las personas y que constituyen, además de delitos, violaciones a los derechos humanos."²¹

64. En pocas palabras, se pretendió facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre otras formas de privación a la libertad personal contrarias

²¹ Dictamen emitido por la Cámara de Senadores (Origen), presentado el veintinueve de abril de dos mil quince, que culminó en el "*Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*", publicado el diez de julio de dos mil quince.



a la ley, distintas a la desaparición forzada y secuestro. Asimismo, para ejercer tal atribución se buscó que el Congreso pudiera incluir las conductas sancionables: (i) en las leyes generales existentes en materia de secuestro o desaparición forzada; (ii) creando una nueva ley general relativa a ese tipo de conductas; y/o, (iii) estableciéndolo en una ley general específica, según el delito de que se trate. Con una regulación homologada en todo el país, se lograría, en última instancia, disuadir y **sancionar las conductas que atenten contra el derecho humano a la libertad de las personas.**

65. Para fines de claridad, presentamos el artículo constitucional modificado en virtud de los antecedentes narrados en cuadro comparativo. En la columna de la izquierda se aprecia el texto previo a la reforma y en la de la derecha su resultado (se marcan con negrillas y subrayado el texto sustancialmente adicionado), el artículo 73, fracción XXI, inciso a), fue modificado para quedar en los términos siguientes:

Artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal	
Previo a la reforma	A partir de la reforma
<p>"a) Las leyes generales en materias de secuestro, trata de personas y delitos electorales, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.</p> <p>Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los Municipios."</p>	<p>"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, <u>desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley,</u> trata de personas, <u>tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes,</u> así como electoral.</p> <p>Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los Municipios."</p>

66. Por tanto, a partir de dicha reforma, el Congreso de la Unión se encuentra facultado para legislar respecto de todos los delitos relacionados con cualquier forma de privación a la libertad de las personas. Es decir, a partir del diez de julio de dos mil quince, corresponde al Congreso de la Unión legislar en forma exclusiva todas las conductas que atentan contra el bien jurídico de la libertad personal.



67. De igual forma, conviene precisar que el régimen transitorio de esta reforma constitucional señaló, por un lado, que la misma entraría en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el once de julio de dos mil quince. Por otro, se dispuso que la legislación emitida por la Federación (en su carácter de legislador federal) y la de las entidades federativas emitidas que sancionen penalmente "*otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley*" continuaría en vigor hasta en tanto entren en vigor las leyes generales que el Congreso de la Unión expidiera para tal efecto:

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en las materias que se adicionan por virtud del presente decreto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

"La legislación a que se refiere el presente transitorio deberá regular el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas."

"Tercero. La legislación en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las entidades federativas y de la Federación, continuará en vigor hasta en tanto entren en vigor las leyes generales que expida el Congreso de la Unión referidas en el transitorio anterior. Los procesos penales iniciados con fundamento en dicha legislación, así como las sentencias emitidas con base en la misma, no serán afectados por la entrada en vigor de dichas leyes generales. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de estas últimas."²²

68. A partir de lo hasta aquí dicho se disipa cualquier inquietud respecto a si las entidades federativas se encuentran igualmente facultadas para legislar en esa materia. Esto es así, porque la intención del Constituyente Permanente fue clara en cuanto que se pretendió "*garantiza[r] una regulación homologada*

²² Artículo tercero transitorio a la reforma constitucional publicada el diez de julio de dos mil quince.



*en todo el país para sancionar las conductas que atenten en contra de la libertad". Por tal razón, **consideramos que a partir del once de julio de dos mil quince las Legislaturas de las entidades federativas dejaron de tener facultades para legislar para establecer tipos penales y sus sanciones en relación con "otras formas de privación de la libertad personal contrarias a la ley".***

69. Ahora bien, la incompetencia de las Legislaturas Locales para legislar en dicha materia no sólo debe entenderse como su imposibilidad de crear normas, sino también para modificar las existentes antes de la reforma. Esto es, a partir del once de julio de dos mil quince, las entidades federativas dejaron de tener facultades para legislar en todo sentido para establecer delitos y sanciones que versen sobre toda forma de privación a la libertad personal, por lo que únicamente pueden aplicar las normas existentes y hasta en tanto el Congreso de la Unión emita la legislación en esa materia. Por supuesto, esta conclusión se extiende a futuras modificaciones a la legislación que había sido expedida con anterioridad por las Legislaturas Estatales, con independencia de que la misma, inclusive, se encuentre vigente en términos de los artículos transitorios de la reforma constitucional.

70. Esta forma de interpretar las competencias exclusivas del Congreso de la Unión derivadas de múltiples reformas constitucionales en materia penal ha sido reiterada por este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 12/2014, 107/2014, 15/2015 y 90/2015. Por ejemplo:

- En las acciones de inconstitucionalidad 12/2014 y 15/2015, se resolvió que a partir de la fecha de entrada en vigor del decreto por el que se reforma el inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal –que faculta al Congreso de la Unión para emitir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República–, los Estados ya no pueden emitir normas, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional. Por ello, sólo pueden continuar aplicando la legislación local expedida con anterioridad, hasta en tanto entre en vigor la legislación expedida por el Congreso de la Unión.²³

²³ Acción de inconstitucionalidad 12/2014, fallada el siete de julio de dos mil quince, página 42.



- En la acción de inconstitucionalidad 107/2014, se determinó que derivado de la reforma al inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, las entidades federativas ya no podían expedir legislación en materia procesal penal, sino que únicamente estaban facultadas para seguir aplicando la legislación estatal, hasta que entrara en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales. En consecuencia, bajo ninguna circunstancia podían expedir legislación que regule los procedimientos penales relativos al sistema acusatorio.²⁴

- En la acción de inconstitucionalidad 90/2015, se consideró que a partir de que entraron en vigor las reformas constitucionales en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias y justicia penal para adolescentes, las entidades federativas dejaron de tener facultades legislativas en todo sentido en esa materia, supuesto que, incluso, se extendía a futuras modificaciones a la legislación local expedida con anterioridad y continuaba vigente por virtud del régimen transitorio de la reforma constitucional, hasta en tanto entrara en vigor la legislación única nacional en la materia.²⁵

71. De lo anterior se advierte que en nuestros precedentes hemos sostenido de manera reiterada que una vez que constitucionalmente se reserva una facultad legislativa a favor del Congreso de la Unión en materia penal, ello trae como consecuencia que a partir de su entrada en vigor las entidades federativas ya no tengan facultad para modificar o adicionar cuestiones en sus legislaciones respecto de la misma. Aspecto que incluye su imposibilidad para modificar la legislación existente previa a la reforma constitucional.

72. En el caso en concreto, se estima que las normas ahora impugnadas son inconstitucionales porque el legislador local las emitió sin tener competencia. Esto se acredita si se toma en cuenta, en primer lugar, que el decreto impugnado fue publicado el veinticuatro de enero de dos mil dieciocho, es decir, con posterioridad a la reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso a), vigente **a partir del once de julio de dos mil quince**.

Acción de inconstitucionalidad 15/2015, fallada el diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, páginas 37 a 43.

²⁴ Acción de inconstitucionalidad 107/2014, fallada el veinte de agosto de dos mil quince, página 26.

²⁵ Acción de inconstitucionalidad 90/2015, de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, página 24.



73. En segundo lugar, que las reformas y adiciones al Código Penal del Estado de Chiapas **legislan una materia que les está proscrita**, al prever tipos penales y sanciones que se relacionan con la privación a la libertad personal, misma que, como ha quedado demostrado, se encuentra reservada de manera exclusiva al Congreso de la Unión. Esta situación se evidencia todavía más dado que del proceso legislativo local y del propio texto de los artículos impugnados se advierte que su contenido incluye una sanción con motivo de la privación a la libertad personal, agregando el propósito de satisfacer un acto sexual:

"Título quinto

"Delitos contra la libertad personal y de otras garantías

"Capítulo II

"Retención y sustracción de menores y los que no tengan capacidad de entender el significado del hecho, y privación de la libertad con fines sexuales

"**Artículo 226 Bis.** A quien prive a otro de su libertad personal, con el propósito de realizar un acto sexual, se le impondrá de tres a cinco años de prisión y de cien a quinientos días multa.

"Si dentro de las veinticuatro horas siguientes, el sujeto activo pone en libertad a la víctima, sin haber practicado el acto sexual, sólo se le impondrá hasta una tercera parte de la sanción señalada para este delito, sin perjuicio de las penas que correspondan por la comisión de otros delitos durante el tiempo que haya durado la privación de la libertad."

"**Artículo 226 Ter.** La privación de la libertad con el propósito de realizar un acto sexual se perseguirá por querrela de la parte ofendida."

74. Al tratarse de modificaciones que parten o incluyen la sanción a una materia cuya legislación es exclusiva del Congreso de la Unión, esta Suprema Corte considera que carecen de sustento constitucional. En consecuencia, se estima **fundado** el primer concepto de invalidez hecho valer por la Procuraduría General de la República, por lo que procede invalidar los artículos 226 Bis y 226 Ter del Código Penal para el Estado de Chiapas.



75. En virtud de lo anterior, resulta innecesario analizar el segundo concepto de invalidez del promovente.²⁶

IV. Efectos

76. De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,²⁷ las declaratorias de invalidez a que se refiere este fallo se emiten conforme a los siguientes efectos:

1) Las declaratorias 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 Chiapas.

2) La invalidez decretada en este fallo tendrá efectos retroactivos al veinticinco de enero de dos mil dieciocho, fecha en que entraron en vigor las normas impugnadas, conforme a lo dispuesto en el artículo transitorio primero del decreto legislativo publicado un día antes de esa fecha en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas,²⁸ acorde con lo dispuesto por el artículo 45, párrafo segundo,

²⁶ Tesis jurisprudencial P. /J. 37/2004, emitida por el Pleno, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. 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.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, registro digital: 181398, página 863.

²⁷ "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley." "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 resolutivos 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."

²⁸ "Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."



de la citada ley reglamentaria,²⁹ atendiendo a las circunstancias particulares y a los principios generales y disposiciones legales aplicables en materia penal.

3) Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas, al Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materias Penal y Civil y a los Tribunales Unitarios del Vigésimo Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Chiapas, al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chiapas y a la Fiscalía General de Justicia del Estado de Chiapas; y,

4) Los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberá aplicar el tipo penal previsto en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*.

77. En términos de lo expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 226 Bis y 226 Ter del Código Penal para el Estado de Chiapas, adicionados mediante Decreto Número 042, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de enero de dos mil dieciocho, en atención a lo dispuesto en el apartado III de esta decisión, la cual surtirá sus efectos retroactivos al veinticinco de enero de dos mil dieciocho, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas, de conformidad con lo establecido en el apartado IV de esta determinación.

²⁹ "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."



TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial Órgano de Difusión Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas, 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 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 y II relativos, respectivamente, al trámite y a las consideraciones de competencia, oportunidad, legitimación y procedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 226 Bis y 226 Ter del Código Penal para el Estado de Chiapas, adicionados mediante Decreto Número 042, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de enero de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

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 IV, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas; 2) determinar



que la declaración de invalidez decretada en este fallo tendrá efectos retroactivos al veinticinco de enero de dos mil dieciocho, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado; y, 4) determinar que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberán aplicar los tipos penales y sanciones previstos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según corresponda en cada caso, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*.

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.

En relación con el pie de los puntos resolutivos:

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 IV, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial y a la Fiscalía General, todos del Estado de Chiapas, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Vigésimo Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Chiapas.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 15 de junio de 2021.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 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 21 de junio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en la acción de inconstitucionalidad 33/2018, promovida por la Procuraduría General de la República, por conducto del subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales.

En la sesión celebrada el veintisiete de abril de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 33/2018, promovida por el subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, en la que se decidió declarar la invalidez de los artículos 226 Bis y 226 Ter del Código Penal para el Estado de Chiapas, que tipificaban la privación de la libertad personal con fines sexuales.¹

El Pleno arribó a esa conclusión, en tanto que el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² desde la reforma de diez de julio de dos mil quince, faculta sólo al Congreso de la Unión a expedir leyes generales que establezcan los tipos penales y sus sanciones respecto de otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, por lo que el Congreso del Estado de Chiapas estaba impedido a regular, a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional en comento, lo relativo a *otras formas de privación de la libertad*.

En concordancia con lo expuesto en mi voto concurrente y particular en la acción de inconstitucionalidad 34/2018, de tres de octubre de dos mil diecinueve, en la que se estudiaron disposiciones del Código Penal para el Estado de Sinaloa similares a las que ahora nos ocupan,³ si bien coincido con la inconstitucio-

¹ **Artículo 226 Bis.** A quien prive a otro de su libertad personal, con el propósito de realizar un acto sexual, se le impondrá de tres a cinco años de prisión y de cien a quinientos días multa.

"Si dentro de las veinticuatro horas siguientes, el sujeto activo pone en libertad a la víctima, sin haber practicado el acto sexual, sólo se le impondrá hasta una tercera parte de la sanción señalada para este delito, sin perjuicio de las penas que correspondan por la comisión de otros delitos durante el tiempo que haya durado la privación de la libertad."

Artículo 226 Ter. La privación de la libertad con el propósito de realizar un acto sexual se perseguirá por querrela de la parte ofendida."

² **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral."

³ **Artículo 164 Bis.** Al particular que ilegítimamente prive a otro de su libertad personal, con el propósito de realizar un acto sexual o para satisfacer un acto erótico, se le impondrá de dos a ocho años de prisión, y de cien a trescientos días multa.



nalidad de los artículos 226 Bis y 226 Ter del Código Penal para el Estado de Chiapas, no comparto las consideraciones que la sustentan, ya que, desde mi punto de vista, su invalidez radica en que regulan *un tipo de secuestro*.

En efecto, el cuatro de mayo de dos mil nueve se reformó el artículo 73 de la Constitución General para facultar al Congreso de la Unión para que expidiera leyes generales que establecieran, entre otros, los tipos penales y sus sanciones en materia de secuestro.

Posteriormente, el diez de junio de dos mil quince se volvió a reformar esa disposición constitucional para ampliar el catálogo de leyes generales, adicionando las materias de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

Al respecto, ha sido un criterio reiterado por el Pleno de esta Suprema Corte, el cual he compartido, que en función de esas reformas la Constitución General restringe a los Congresos Locales emitir normas que regulen el tipo y sanciones en materia de secuestro. En ese mismo sentido, esa restricción constitucional se amplía para los casos de otras formas de privación de la libertad contrarias a las leyes.

Esto es, el Constituyente previó la existencia de una ley general en materia de secuestro y otra ley general referente a las otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, las cuales podrían regularse en las leyes generales ya existentes, o bien, emitir otras que las reglamenten.⁴

"La pena prevista en el párrafo anterior, se aumentará hasta en una mitad más, cuando en la privación de la libertad ocurriera algunas de las circunstancias, previstas en el artículo anterior.

"Este delito se perseguirá por querrela de la parte ofendida."

"Artículo 165. Si el agente espontáneamente pone en libertad a la víctima dentro de los tres días siguientes a la comisión del delito, podrá disminuirse la pena hasta la mitad.

"Lo anterior no será aplicable cuando la privación de la libertad personal se realice en los términos del artículo 164 Bis."

⁴ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Derechos Humanos; de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, segunda, con relación a las Diversas Iniciativas de Reformas Constitucionales en Materia de Desaparición Forzada de Personas y de Tortura, del Senado de la República, LXII Legislatura, 29 de abril de 2015, Gaceta No. 133, p. 19.

"... Es preciso advertir que con relación a las conductas que entrañen la privación ilegal de la libertad, el secuestro o la 'detención' por personas o grupos de personas que no tengan vinculación, autorización, apoyo o aquiescencia del Estado en la comisión de esas conductas, nuestro país ha avanzado de forma significativa en la adopción de medidas legislativas, tal es el caso de las normas contenidas en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro y en La Ley



Ahora bien, el artículo 9 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro,⁵ desde su expedición el treinta de noviembre de dos mil diez –es decir, antes de la adición de las "otras formas de privación de la libertad" al catálogo de leyes penales generales–, prevé el tipo de secuestro y si bien no lo define explícitamente, precisa que se integra por una conducta prohibitiva, que constituye el elemento esencial del delito, como es el privar de la libertad a una persona.

Sin embargo, para acreditar el tipo de secuestro y, en ese sentido, diferenciarlo de otras formas de privación ilegal de la libertad, el precepto dispone que la privación debe hacerse para alcanzar un fin determinado, como es: a) obtener un rescate o cualquier beneficio; b) detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera; c) **causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros**; y, d) cometer secuestro exprés, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro.

En ese sentido, el delito de secuestro se actualiza cuando una persona priva de la libertad a otra, con el propósito –entre otros– de causar algún daño o perjuicio a la persona privada de la libertad,⁶ agravándose su pena si en la priva-

General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, cuyo objeto es el de tutelar el derecho humano a la libertad.

"No obstante ello, y en atención al principio de progresividad que caracteriza a los derechos humanos, estas Comisiones Unidas consideran necesario facultar al Congreso para regular en leyes generales, otras formas de privación de libertad contrarias a la ley (adicionales al secuestro y la desaparición forzada), mismas que podrían ser reguladas en dichas leyes o bien, si así lo determina el Congreso de la Unión, en leyes generales específicas. ..."

⁵ "Artículo 9. Al que priva de la libertad a otro se le aplicarán:

"I. De cuarenta a ochenta años de prisión y de mil a cuatro mil días multa, si la privación de la libertad se efectúa con el propósito de:

"a) Obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio;

"b) Detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera;

"c) Causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros; o

"d) Cometer secuestro exprés, desde el momento mismo de su realización, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro. Lo anterior, con independencia de las demás sanciones que conforme a esta ley le correspondan por otros delitos que de su conducta resulten."

⁶ Tal como lo sostuvo la Primera Sala de esta Suprema Corte en el amparo directo en revisión 7313/2016, resuelto en la sesión del cuatro de octubre de dos mil diecisiete por mayoría de cuatro



ción de la libertad se ejerce en contra de la víctima actos de tortura o violencia sexual.⁷

Ahora bien, en la presente acción de inconstitucionalidad se impugnaron los artículos 226 Bis y 226 Ter del Código Penal para el Estado de Chiapas,⁸ los cuales disponen el tipo penal referente a la privación de la libertad con el propósito de realizar un acto sexual.

Desde mi punto de vista, al comparar el contenido normativo de las disposiciones locales impugnadas con los de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, se advierte que en realidad aquéllas regulan un supuesto del delito de secuestro, es decir, regulan la misma conducta típica (privar de la libertad a otra persona) con la finalidad de causarle a la víctima un daño, como es la violencia sexual.

Incluso, la atenuante que prevé el párrafo segundo del artículo 226 Bis impugnado también se regula en la ley general desde su publicación en el año dos mil

votos de los Ministros Zaldivar (ponente), Pardo, Gutiérrez y Piña. En contra del voto del Ministro Cossío.

⁷ **Artículo 10.** Las penas a que se refiere el artículo 9 de la presente ley, se agravarán:

"...

"II. De cincuenta a cien años de prisión y de ocho mil a dieciséis mil días multa, si en la privación de la libertad concurren cualquiera de las circunstancias siguientes:

"a) Que el o los autores sean o hayan sido integrantes de alguna institución de seguridad pública, de procuración o administración de justicia, o de las Fuerzas Armadas Mexicanas, o se ostenten como tales sin serlo;

"b) Que el o los autores tengan vínculos de parentesco, amistad, gratitud, confianza o relación laboral con la víctima o persona relacionada con ésta;

"c) Que durante su cautiverio se cause a la víctima alguna lesión de las previstas en los artículos 291 a 293 del Código Penal Federal;

"d) Que en contra de la víctima se hayan ejercido actos de tortura o violencia sexual;

"e) Que durante o después de su cautiverio, la víctima muera debido a cualquier alteración de su salud que sea consecuencia de la privación de la libertad, o por enfermedad previa que no hubiere sido atendida en forma adecuada por los autores o partícipes del delito.

"Las sanciones señaladas en el presente artículo se impondrán, sin perjuicio o con independencia de las que correspondan por otros delitos que de las conductas a las que se aplican resulten."

⁸ **Artículo 226 Bis.** A quien prive a otro de su libertad personal, con el propósito de realizar un acto sexual, se le impondrá de tres a cinco años de prisión y de cien a quinientos días multa.

"Si dentro de las veinticuatro horas siguientes, el sujeto activo pone en libertad a la víctima, sin haber practicado el acto sexual, sólo se le impondrá hasta una tercera parte de la sanción señalada para este delito, sin perjuicio de las penas que correspondan por la comisión de otros delitos durante el tiempo que haya durado la privación de la libertad."

Artículo 226 Ter. La privación de la libertad con el propósito de realizar un acto sexual se perseguirá por querrela de la parte ofendida."



diez, pues el artículo 12, primer párrafo,⁹ de esta última reduce las penas aplicables si espontáneamente se libera a la víctima del secuestro dentro de los tres días siguientes al de la privación de la libertad, sin lograr alguno los propósitos del secuestro y sin que se haya presentado alguna de las agravantes del delito.

De modo que, aun cuando el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 constitucional establece la facultad del Congreso de la Unión para establecer tipos y sanciones tratándose de otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, lo cierto es que no debemos considerar ahí incluidas las modalidades del secuestro que prevé la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.

Cabe advertir que los trabajos legislativos no dan noticia a qué tipo de privación contraria a la ley quiso referir el Constituyente cuando adicionó el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 constitucional; sin embargo, lo que sí informan es que esa privación es diversa al secuestro y la desaparición forzada de personas.

En este orden de ideas, contrario a lo decidido por la mayoría, considero que los artículos 226 Bis y 226 Ter del Código Penal para el Estado de Chiapas sí debían declararse inconstitucionales, pero en función de que el Congreso del Estado de Chiapas legisló en materia de secuestro –y no en cuanto a "otras formas de privación de la libertad"–, cuando carecía de competencia para ello, pues tal atribución sólo le corresponde al Congreso de la Unión, lo que llevó a cabo al expedir la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de junio de 2021.

La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 34/2018 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, Tomo I, agosto de 2020, página 213, con número de registro digital: 29419.

Este voto se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁹ **Versión publicada el treinta de noviembre de dos mil diez:** "Artículo 12. Si espontáneamente se libera a la víctima del secuestro dentro de los tres días siguientes al de la privación de la libertad, sin lograr alguno de los propósitos a que se refiere el artículo 9 de esta ley y sin que se haya presentado alguna de las circunstancias agravantes del delito, la pena será de dos a seis años y de cincuenta a ciento cincuenta días multa. ..."



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL SUBPROCURADOR JURÍDICO Y DE ASUNTOS INTERNACIONALES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA ANTE LA AUSENCIA ABSOLUTA DEL TITULAR DE DICHO ÓRGANO.

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

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA MODIFICACIÓN DE LA CONFIGURACIÓN DE UN TIPO PENAL CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE HA SIDO DEROGADA, ANTE LA EVENTUAL DECLARATORIA DE INVALIDEZ QUE PUEDE SURTIR EFECTOS RETROACTIVOS.

VI. 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.

VII. POLÍTICA CRIMINAL. EL LEGISLADOR TIENE UNA AMPLIA LIBERTAD PARA DETERMINAR SU RUMBO. PERO SIEMPRE RESPETANDO LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD.

VIII. DELITOS CONTRA EL AMBIENTE EN EL ESTADO DE JALISCO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE SANCIONA CON MULTA FIJA DE CINCO MIL VECES EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA) A



LAS PERSONAS QUE PROMUEVAN, SUBSIDIEN O DIRIJAN ALGUNOS DE LOS HECHOS PUNIBLES LESIVOS AL AMBIENTE DESCRITOS EN EL CÓDIGO PENAL LOCAL, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 295, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y MULTA DE CINCO MIL VECES EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN" DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

IX. DELITOS CONTRA EL AMBIENTE EN EL ESTADO DE JALISCO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE LA PENA FIJA DE INHABILITACIÓN DEFINITIVA PARA CONTRATAR CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POR LA COMISIÓN DE ESTOS DELITOS, OBLIGA AL JUZGADOR A IMPONERLA SIN QUE PUEDA EJERCER SU FACULTAD DE ARBITRIO PARA INDIVIDUALIZARLA, POR LO QUE TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 295, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y LA INHABILITACIÓN DEFINITIVA PARA CONTRATAR CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA" DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

X. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS. EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL, LA GRAVEDAD DE LA PENA DEBE SER PROPORCIONAL A LA DEL HECHO ANTIJURÍDICO Y A LA DEL GRADO DE AFECTACIÓN AL BIEN JURÍDICO PROTEGIDO, DE MANERA QUE LAS PENAS MÁS GRAVES DEBEN DIRIGIRSE A LOS TIPOS PENALES QUE PROTEGEN LOS BIENES JURÍDICOS MÁS IMPORTANTES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 295, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y LA INHABILITACIÓN DEFINITIVA PARA CONTRATAR CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA" DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 295, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "Y MULTA DE CINCO MIL VECES EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN", ASÍ COMO "Y LA INHABILITACIÓN DEFINITIVA PARA CONTRATAR CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).



XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REVIVISCENCIA DE UNA NORMA PENAL NO ES JURÍDICAMENTE VIABLE ANTE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS DE ESA NATURALEZA, AL IMPEDIR QUE ÉSTA SURTA EFECTOS RETROACTIVOS Y ATENTO A LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN DICHA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 295, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "Y MULTA DE CINCO MIL VECES EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN", ASÍ COMO "Y LA INHABILITACIÓN DEFINITIVA PARA CONTRATAR CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 295, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "Y MULTA DE CINCO MIL VECES EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN", ASÍ COMO "Y LA INHABILITACIÓN DEFINITIVA PARA CONTRATAR CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2017 Y SU ACUMULADA 156/2017. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 16 DE ENERO DE 2020. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: ADRIÁN GONZÁLEZ UTUSÁSTEGUI.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de **dieciséis de enero de dos mil veinte**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de las acciones.** Mediante escritos recibidos el once de diciembre de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la **Procuraduría General de la República**, por conducto del subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, y la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**



a través de su presidente, promovieron, respectivamente, acciones de inconstitucionalidad, en las que coincidentemente demandaron la invalidez del artículo 295, en la porción normativa "*y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública*", del Código Penal para el Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el once de noviembre de dos mil diecisiete, y la Comisión Accionante adicionalmente demandó la invalidez de ese precepto legal en la parte que prevé "*y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización*".

2. Los accionantes estiman, respectivamente, que las porciones normativas contravienen los artículos 14 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** En sus planteamientos los promoventes demandan la invalidez de la norma citada en el párrafo que antecede.

4. La **Procuraduría General de la República** manifiesta los siguientes argumentos:

- Aduce que el artículo 295 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, al establecer en la porción normativa "*inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública*" prevé una sanción fija, invariable y excesiva, con la cual vulnera el principio de proporcionalidad de las penas previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el legislador local no previó la proporción entre la afectación al bien jurídico y la sanción, ni un límite mínimo y uno máximo para que la sanción pueda ser graduada por el Juez dentro de un plazo, generando para todos los casos en que se cometa el delito previsto, la imposición de la pena con independencia de las circunstancias que hayan rodeado a la comisión del delito.

- Sostiene que de conformidad con el citado artículo constitucional toda pena debe ser proporcional al delito y al bien jurídico afectado, lo que exige una adecuación entre la gravedad de la pena y la del delito, sobre lo cual refiere que se ha establecido por este Alto Tribunal que la gravedad de la pena debe ser proporcional a la gravedad del hecho antijurídico y al grado de afectación al bien jurídico protegido, por lo que el principio de proporcionalidad constituye



un mandato dirigido tanto al legislador como al juzgador, pues el legislador debe proporcionar un marco legal y el juzgador al individualizar la pena debe tomar en cuenta las circunstancias concretas de cada caso, como es la lesión o puesta en peligro del bien, la intervención del agente para causar la lesión o crear el riesgo, entre otros factores.

- Refiere que acorde al marco internacional, el legislador debe tomar en cuenta que las medidas restrictivas tienen que ser acordes al principio de proporcionalidad y al interés que debe protegerse; y doctrinalmente se ha dicho que la proporcionalidad deberá medirse con base en la importancia del hecho, de manera que la legislación mexicana no prevé un sistema de pena exacta y única para cada hecho ni tampoco establece un sistema de penas indeterminadas, porque implica posiciones extremas.

- Concluye que el artículo impugnado busca sancionar con mayor energía la conducta lesiva al medio ambiente inhabilitando definitivamente a los sancionados; sin embargo, al tenor de lo expuesto con antelación la hace fija, invariable y excesiva, por tanto, violatoria del artículo 22 de la Constitución Federal.

- Se estima fija e invariable porque no hay límites mínimos ni máximos, pues elimina el arbitrio judicial en tanto que el Juez sólo aplicará la literalidad del artículo sin atender a las reglas para la imposición de las penas que considere justas dentro de los límites previstos para ello, atendiendo al grado de culpabilidad; además que resulta invariable debido a que el término inhabilitación es entendido como la sanción que repercute en el estatus jurídico de la persona, y al ser de carácter permanente se vuelve en una pérdida absoluta de ese derecho; sobre todo si se toma en cuenta que el sustento económico de esas personas puede derivar de las concesiones con la administración pública.

5. La **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** expone los siguientes conceptos de invalidez:

- El artículo 295, en la porción normativa "*y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública*", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, vulnera los derechos de seguridad jurídica, taxatividad,



proporcionalidad de las penas y la prohibición de penas inusitadas, reconocidos en los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Federal, porque no permite graduarla.

- Esto debido a que esa sanción de inhabilitación definitiva es una pena desproporcionada, absoluta e inflexible, que no atiende a la gravedad del ilícito y que no da un margen de apreciación para que los operadores jurídicos lleven a cabo la individualización de la pena, tomando en cuenta factores como el daño al bien jurídico tutelado, el grado de reprochabilidad del sujeto activo entre otros. No prevé límites mínimos y máximos para su aplicación.

- Que si bien el legislador cuenta con facultad de configuración para diseñar la política criminal también lo es que no resulta absoluta, porque encuentra límite en la observancia de los principios y derechos consagrados en la Constitución Federal, entre los cuales se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, además que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha pronunciado en el sentido de que la pena debe ser individualizada según las características del delito, la participación del acusado y su grado de culpabilidad, por lo que si una ley ordena la aplicación de una pena de manera automática y genérica, el Juez de la causa no podrá considerar datos básicos para determinar el grado de culpabilidad del agente e individualizar las penas, viéndose obligado a imponer mecánicamente la misma sanción a todas las personas responsables del delito.

- Que en el supuesto impugnado se establece una sanción fija e invariable, aplicable a todos los casos, que no permite su graduación, ya que no establece un mínimo y máximo para su aplicación que debe corresponder a la gravedad del delito y al grado de culpabilidad.

- Sostiene que atento al Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco y al Código Nacional de Procedimientos Penales, los Jueces y tribunales deben imponer las penas establecidas para cada delito, dentro de los límites fijados por la ley, tomando en cuenta en cada caso la gravedad de la conducta, así como el grado de culpabilidad, por lo que para conocer la gravedad de la conducta, se deberá considerar el valor del bien jurídico tutelado y su afec-



tación, la naturaleza dolosa o culposa de la conducta, los medios empleados, las circunstancias de tiempo, modo, lugar u ocasión del hecho, así como la forma de intervención del acusado. Lo que exige que el Juez pueda tener parámetros entre un mínimo y máximo de sanción.

- Por otra parte, refiere que el artículo controvertido en la parte relativa a la pena de inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública contraviene el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, porque si bien señala la consecuencia jurídica del delito, no precisa la duración mínima y máxima de la sanción de inhabilitación, con lo que no otorga certeza jurídica al destinatario de la norma para conocer si el operador jurídico tomará en cuenta todos los factores que rodearon a la comisión del delito, ni se otorga certeza al operador jurídico a fin de que la individualice.

- Finalmente, sostiene que al haber sido modificada la norma controvertida de manera sustancial para establecer la sanción de inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública, se está ante un nuevo acto legislativo, que permite la impugnación del mismo precepto por cuanto prevé una multa fija de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, entonces, al padecer del mismo vicio por no permitir al juzgador individualizarla, debe declararse su invalidez.

6. TERCERO.—**Registro, acumulación y admisión.** La acción de inconstitucionalidad presentada por la Procuraduría General de la República se registró bajo el expediente **155/2017**, y a la promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos le correspondió el expediente **156/2017**. Por acuerdo del Ministro presidente de este Alto Tribunal de doce de diciembre de dos mil diecisiete, se decretó la acumulación de esta última a la diversa acción de inconstitucionalidad señalada en primer término y se turnaron a la Ministra ponente para su instrucción.

7. Por auto de trece de diciembre del mismo año, la Ministra instructora admitió las acciones de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, para que rindieran sus respectivos informes.



8. CUARTO.—**Informe de la autoridad promulgadora.** El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, al rendir su informe sostuvo la validez de la norma impugnada, de conformidad con los argumentos que a continuación se citan:

- Sostiene que su intervención se limitó a la culminación del proceso legislativo, esto es, a la promulgación y sanción del decreto por el que se reformó, entre otros, el artículo controvertido; y que se realizó en ejercicio de sus facultades y obligaciones previstas en la Constitución Política y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ambas del Estado de Jalisco, además conforme a las formas y requisitos correspondientes, y así fue publicado.

9. QUINTO.—**Informe de la autoridad legislativa.** El Poder Legislativo del Estado de Jalisco, al rendir su informe sostuvo la validez de la norma impugnada, de conformidad con los argumentos que a continuación se citan:

- Sostiene que son infundados los conceptos de invalidez, ya que la pena contenida en la norma impugnada no es desproporcional, porque busca salvaguardar el derecho humano a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de las personas reconocido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual también prevé que el Estado garantizará el respeto a este derecho, además que el daño y deterioro ambiental generan responsabilidad para quien los provoque. De manera que la autoridad demandada refiere que si se actualiza alguno de los supuestos de la norma controvertida se ocasionaría un daño irreversible y definitivo al medio ambiente.

- Dice que el medio ambiente es considerado como un bien jurídico colectivo, por lo que el legislador se preocupó por salvaguardar el referido derecho humano a través de diversas disposiciones, como es la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en cuyo artículo 171 se prevé la clausura como sanción, entre otras, a las violaciones a preceptos de esa ley.

- Refiere que bajo tales circunstancias, el legislador ajustó el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco a fin de establecer penas adecuadas y proporcionales con el daño causado al medio ambiente, ya que se estima que el daño de carácter irreparable ocasionado al medio ambiente debe sancionarse



con el mismo grado, en exigencia a un cuidado estricto del medio ambiente, es decir, que debe ser sancionado con severidad atendiendo al bien jurídico tutelado.

- Estima que el artículo controvertido es respetuoso del orden constitucional, porque permite que el juzgador contemple según la gravedad del daño causado la proporcionalidad de la pena; esto es, que no se establece límite al juzgador para atender a un parámetro diverso al momento de imponer las sanciones.

- Que los argumentos de los promoventes son respecto de una proporcionalidad abstracta al atender sólo una porción del precepto, pero no en cuanto a su sentido e interpretación.

- Además, que deben desestimarse los conceptos de invalidez, al formular argumentos que no son materia de la acción de inconstitucionalidad, porque en términos del artículo 105 de la Constitución Federal, las acciones de inconstitucionalidad sólo podrán ejercitarse cuando las leyes contravengan el orden constitucional, lo que en el caso no aconteció.

- Sostiene que no se vulnera el derecho de libertad de trabajo, porque sólo se restringe a personas o sociedades que causen afectación al medio ambiente, para contratar con la administración pública, sin que de ello se desprenda violación a los derechos fundamentales de los sancionados, porque no se limita el ejercicio del trabajo en diversos ámbitos fuera del ejercicio público, porque sólo se prevé la inhabilitación para contratar con la función pública.

10. SEXTO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de veinte de marzo de dos mil dieciocho quedó cerrada la instrucción.

CONSIDERANDO:

11. 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 y 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que se plantea la posible contradicción entre una porción normativa de un dispositivo de carácter estatal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

12. SEGUNDO.—**Oportunidad.** Es oportuna la presentación de la presente acción de inconstitucionalidad, pues se hizo dentro del plazo legal establecido 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 Mexicanos; esto es, dentro de los treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada.

13. En efecto, el Decreto 26493-LXI-17 por el cual se reformó el artículo 295 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, fue publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el sábado once de noviembre de dos mil diecisiete, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del domingo doce de noviembre al lunes once de diciembre de dos mil diecisiete.

14. En consecuencia, según consta en el sello asentado al reverso de las páginas 16 y 52 del expediente, si las demandas se presentaron, respectivamente, el lunes once de diciembre de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe concluirse que su promoción fue oportuna.

15. TERCERO.—**Legitimación.** Las acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas por parte legítima.

16. Por cuanto hace a la **Procuraduría General de la República**, la demanda de acción de inconstitucionalidad fue suscrita por Alberto Elías Beltrán, en su carácter de subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, lo que acredita con copia certificada de su nombramiento¹ de quince de noviembre de dos mil

¹ Página 17 del expediente.



dieciséis; señalando que signa la demanda debido a que a la fecha de la presentación de dicho oficio, había una ausencia de titular de la Procuraduría General de la República.

17. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aplicable,² el procurador general de la República podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto de leyes estatales que contraríen el orden constitucional.

18. Constituye un hecho público y notorio³ para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el entonces procurador general de la República –Raúl Cervantes Andrade– dejó el cargo el dieciséis de octubre de dos mil diecisiete y que por lo menos hasta la fecha de la conclusión del plazo para la promoción de esta acción de inconstitucionalidad no había sido designado procurador general de la República.

² Norma vigente a la promoción de la acción de inconstitucionalidad, en virtud del artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero del dos mil catorce, que dispone que la norma citada perderá vigencia en los siguientes términos:

"Décimo sexto. Las adiciones, reformas y **derogaciones** que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del procurador general de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, apartado A; **105, fracciones II, incisos c) e i) y III;** 107; 110 y 111 por lo que se refiere al fiscal general de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, **entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.**"

Lo anterior, porque en el momento en que esta acción de inconstitucionalidad se inició, no se habían reunido las condiciones precisadas en la disposición transitoria para que el artículo 105, fracción II, inciso c), constitucional, perdiera su vigencia.

³ En términos de lo dispuesto en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, conforme al artículo 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal; los cuales se pueden invocar aun y cuando no hayan sido alegados ni probados por las partes.

Apoya a esta consideración la jurisprudencia P.J. 74/2006, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963, «con número de registro digital: 174899» de rubro: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO."



19. Entonces, si bien el artículo 102, párrafo tercero, apartado A, de la Constitución Federal,⁴ establece que el procurador general de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere al artículo 105 de la Constitución; y de conformidad con lo dispuesto en el inciso c) de la fracción II de este último precepto, en los supuestos ahí previstos podrá promover la acción de inconstitucionalidad, es decir, no es delegable esa intervención.

20. También es cierto que en este caso específico, en el que a la fecha con que se cuenta para la presentación no existía designación de procurador general de la República, debe considerarse que quien signa el escrito por el que se promueve la acción de inconstitucionalidad tiene legitimación para hacer valer este medio de control constitucional, porque el subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, fungía como encargado del despacho.

21. Esto, tomando en consideración la naturaleza del propio medio de control constitucional, que se instituyó para ser promovido con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional a fin de que este Alto Tribunal realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, resultando suficiente el interés general abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Constitución Federal, por lo que no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse.⁵

22. Así, en el caso al no encontrarse ante una delegación de facultades ni ante la ausencia temporal del procurador, sino debido a la ausencia del procu-

⁴ Previo a la reforma publicada en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce, vigente a la fecha de la presentación de esta acción de inconstitucionalidad.

⁵ Estas consideraciones se extraen de la tesis de jurisprudencia P./J. 73/2000, del Pleno de este Alto Tribunal, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, agosto de 2000, página 484, «con número de registro digital: 191379» de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA PUEDEN PLANTEAR LA CONTRADICCIÓN DE LAS NORMAS GENERALES FRENTE A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, YA SEA EN RELACIÓN CON LA PARTE DOGMÁTICA U ORGÁNICA."



rador general de la República por haber dejado el cargo a la fecha en que se hizo valer el medio de control constitucional y por lo menos durante el plazo con que se contaba para promoverlo, es decir, al estar en un caso distinto, es jurídicamente viable atender al orden de prelación previsto en los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 3, inciso A), fracción I y 137, de su reglamento,⁶ en cuanto a las personas que sustituyen al procurador general de la República ante su ausencia; de lo que se concluye que ante las situaciones fácticas señaladas, el subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales cuenta con legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 295 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, al encontrarse inmerso en una ley de naturaleza estatal que estima inconstitucional por vulneración a derechos humanos.

23. Por esas razones, no es aplicable al caso la tesis de jurisprudencia P./J. 91/2001, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE LA PROMOVIDA EN NOMBRE DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, SI EL ESCRITO DE DEMANDA RESPECTIVO NO CONTIENE SU FIRMA SINO LA DE OTRA PERSONA QUE SIGNÓ EN SU AUSENCIA.",⁷ porque se

Así también, de la tesis de jurisprudencia P./J. 98/2001, de este Pleno, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 823, «con número de registro digital: 188899» de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES."

⁶ Artículo 30. El procurador general de la República será suplido en sus excusas, ausencias o faltas temporales por los subprocuradores, en los términos que disponga el reglamento de esta ley. ... El subprocurador que supla al procurador general de la República ejercerá las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y demás normas aplicables otorgan a aquél, con excepción de lo dispuesto por la fracción I del artículo 6 de esta ley."

"Artículo 3. Para el cumplimiento de los asuntos competencia de la procuraduría, de su titular y del Ministerio Público de la Federación, la institución contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes: A Subprocuradurías: I. Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales; ..."

"Artículo 137. Durante las ausencias del procurador, el despacho y resolución de los asuntos estarán a cargo, en el orden que se mencionan, de los subprocuradores Jurídico y de Asuntos Internacionales; de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada; Especializado en Investigación de Delitos Federales, y de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad. ..."

⁷ Del Pleno de este Alto Tribunal, registro digital 189356, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, julio de 2001, página 677.



refiere a un caso totalmente diferente al que ahora nos ocupa, pues esa jurisprudencia derivó del análisis sobre si era factible que algún funcionario de la procuraduría supliera la ausencia temporal del procurador, y firmara la demanda de acción de inconstitucionalidad; mientras que en este asunto, se presentó una ausencia absoluta del procurador general de la República, siendo que el subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, sustituye al procurador conforme al orden de prelación establecido en los preceptos antes señalados.

24. En términos similares se pronunció este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2015.⁸

25. La acción de inconstitucionalidad de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, fue promovida por parte legitimada, ya que la hace valer a través de su presidente Luis Raúl González Pérez, carácter que acredita con la copia certificada de la constancia de trece de noviembre de dos mil catorce que obra a foja 53 de este expediente, por la que el Senado de la República lo eligió para ese cargo para el periodo de dos mil catorce a dos mil diecinueve.

26. El artículo 105, fracción II, inciso g),⁹ de la Constitución Federal dispone, en la parte de interés para la resolución de este asunto, que esta Suprema Corte conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por 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.

⁸ En sesión de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

⁹ "... 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; ..."



27. Por su parte, los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 del reglamento interno de ese organismo,¹⁰ facultan al presidente de esa Comisión Nacional como su representante legal y para promover las acciones de inconstitucionalidad.

28. De lo que se tiene que, si el escrito por el cual se plantea la acción de inconstitucionalidad fue signado por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 295 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, al estimar que vulnera derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, se concluye que fue hecha valer por quien tiene legitimación para ello.

29. CUARTO.—**Cuestiones de improcedencia.** Ninguna de las partes sostuvo la actualización de alguna causal de improcedencia ni de sobreseimiento; tampoco este Tribunal Pleno advierte de oficio que se actualice alguna.

30. Cabe precisar que la reforma controvertida al artículo 295 del Código Penal del Estado de Jalisco, se trata de un nuevo acto legislativo que permite el análisis de los conceptos de invalidez.

31. Este Alto Tribunal se ha pronunciado¹¹ en el sentido de que para poder impugnar en la acción de inconstitucionalidad una norma general modificada debe tratarse de un nuevo acto legislativo, esto es, no cualquier modificación

¹⁰ "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, y ..."

"Artículo 18. (Órgano ejecutivo).

"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."

¹¹ Retomando las razones que sostienen parte de lo resuelto por este Tribunal Pleno al fallar la acción de inconstitucionalidad 55/2016, en la sesión correspondiente al veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, donde se llevó a cabo el estudio relativo a lo que debe entenderse como nuevo acto legislativo, para efectos de su impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad.



da oportunidad a su impugnación, sino que deben reunirse los siguientes requisitos: que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y que la modificación normativa sea sustancial o material.

32. Entendiéndose que la modificación sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. Así, una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.

33. Una modificación de este tipo no se daría por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones, no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas. Igualmente, no basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada.

34. En otras palabras, esta modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue.

35. Así, conforme a este entendimiento de un nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino que, una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación, necesariamente, debe producir un impacto en el mundo jurídico. En este sentido también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo

Esto, a partir de las consideraciones desarrolladas en la diversa acción de inconstitucionalidad 28/2015, fallada el veintiséis de enero de dos mil dieciséis, en cuanto se atendió que ha sido criterio mayoritario de este Tribunal Pleno que la acción de inconstitucionalidad es procedente contra una modificación o reforma sustantiva de una norma, porque se trata de un nuevo acto legislativo, susceptible de ser impugnado y se hizo una breve narración de los criterios emitidos.



metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en las que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos, o en su defecto, los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos, por ejemplo.

36. Lo que este Tribunal Pleno pretende con este entendimiento sobre nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia del supuesto normativo que se relacione con el cambio al que fue sujeto, que deriva precisamente del producto del poder legislativo.

37. Para verificar lo anterior, en el caso en análisis, se tiene presente el contenido del artículo de forma previa y posterior a la reforma de once de noviembre de dos mil diecisiete,¹² que dio lugar a su impugnación.

Texto anterior a la reforma controvertida	Texto a partir de la reforma impugnada
(Reformado, P.O. 11 de octubre de 2016) "Artículo 295. Se impondrá pena de uno a tres años de prisión y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización a las personas que promuevan, <i>ocasionen</i> , subsidien o dirijan algunos de los hechos punibles lesivos al ambiente descritos en este ordenamiento, según la gravedad del daño ambiental causado y la inhabilitación para contratar con la administración pública hasta por el lapso de 6 años. "	(Reformado, P.O. 11 de noviembre de 2017) "Artículo 295. Se impondrá pena de uno a tres años de prisión y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización a las personas que promuevan, subsidien o dirijan algunos de los hechos punibles lesivos al ambiente descritos en este ordenamiento, según la gravedad del daño ambiental causado y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública. "

38. De lo anterior se tiene que en el caso la reforma de la que fue objeto el artículo transcrito por decreto publicado el once de noviembre de dos mil

¹² En vigor a los noventa días posteriores de su publicación atento al artículo transitorio del decreto respectivo, cuyo contenido es el siguiente: "Único. El presente decreto entrará en vigor a los noventa días posteriores de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco'."



diecisiete, constituyó un nuevo acto legislativo como lo ha sostenido la mayoría de este Tribunal Pleno, debido a que modificó la configuración del tipo penal al suprimir como conducta delictiva que las personas *ocasionen* alguno de los hechos punibles lesivos al ambiente descritos en ese Código Penal Local, además que modificó la pena de inhabilitación para contratar con la administración pública que preveía hasta por el lapso de seis años, para ahora establecerla únicamente como inhabilitación definitiva para realizar tal contratación.

39. Estas modificaciones son los elementos sustanciales para la configuración típica del delito y su sanción, por lo que en ese sentido la reforma que ahora se controvierte sí es sustancial y, por ello procede su impugnación al día siguiente de su publicación, incluyendo lo relativo a la pena de la multa ahí prevista, porque si bien no fue modificada en razón del decreto de referencia, sí se encuentra vinculada para la nueva configuración el tipo penal en los términos apuntados.

40. Lo expuesto permite el análisis de los conceptos de invalidez propuestos por los accionantes referentes a las sanciones de multa y de inhabilitación definitiva.

41. Sin que sea obstáculo a lo anterior el hecho notorio de que una vez promovida esta acción de inconstitucionalidad y su acumulada, el propio Congreso del Estado de Jalisco emitió el Decreto 27253/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el sábado veintisiete de abril de dos mil diecinueve, por el que se reformó, entre otros, el artículo 295 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, como se advierte del siguiente cuadro comparativo:

Texto a partir de la reforma impugnada, de 11 de noviembre de 2017	Texto a partir de la reforma publicada el 27 de abril de 2019
(Reformado, P.O. 11 de noviembre de 2017) " Artículo 295. Se impondrá pena de uno a tres años de prisión y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización a las personas que promuevan, subsidien o dirijan algu-	(Reformado, P.O. 27 de abril de 2019) " Artículo 295. Se impondrá pena de uno a ocho años de prisión y multa de cinco mil a cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización a las personas que promuevan, subsidien o



nos de los hechos punibles lesivos al ambiente descritos en este ordenamiento, según la gravedad del daño ambiental causado y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública."

dirijan algunos de los hechos punibles lesivos al ambiente descritos en este ordenamiento, según la gravedad del daño ambiental causado y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública."

42. Del cuadro que precede se advierte que por virtud del decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el veintisiete de abril de dos mil diecinueve, el artículo 295 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, fue modificado de manera sustancial en lo referente a las sanciones, pues anteriormente contenía la pena de prisión de uno a tres años y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, para las personas que cometieran las conductas ahí descritas, además la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública. Y ahora, en virtud del citado decreto de reforma se establece la pena de prisión de uno a ocho años y multa de cinco mil a cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, así como la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública.

43. El referido decreto en términos de su artículo primero transitorio¹³ inició su vigencia al día siguiente de su publicación en el medio oficial de difusión correspondiente, es decir, el veintiocho de abril de dos mil diecinueve.

44. Lo anterior nos lleva a concluir que aun cuando se está ante un nuevo acto legislativo por la modificación sustancial a la pena de prisión y a la sanción económica que ha surtido plenos efectos en términos del citado artículo transitorio, ello no da lugar a la cesación de efectos del artículo 295 originalmente impugnado.

45. Al tratarse ese numeral 295 de una disposición de naturaleza penal en tanto que prevé un tipo penal y las sanciones correspondientes, conforme a uno de los principios que rigen en la materia penal se obliga a aplicar la ley al

¹³ "Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco'."



momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada se haya reformado, modificado, derogado o abrogado, sigue surtiendo efectos respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia, como lo reconoce el artículo segundo transitorio del decreto por el que se modificó el precepto impugnado.¹⁴

46. Así, una eventual declaratoria de invalidez de esa norma podría tener efectos retroactivos, atento a lo dispuesto en los artículos 105, fracción III, párrafo segundo, constitucional y 45, segundo párrafo, de la ley reglamentaria.¹⁵

47. De ahí que sea jurídicamente viable estudiar la constitucionalidad de dicha norma. Entonces lo procedente es analizar los conceptos de invalidez planteados por los promoventes.

48. QUINTO.—**Estudio de fondo.** En virtud de su estrecha relación, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 39, en relación con el numeral 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estudian de manera conjunta los argumentos formulados por los accionantes.

49. De la lectura conjunta de los conceptos de invalidez se tiene que los accionantes, respectivamente, sostienen fundamentalmente que el artículo 295,

¹⁴ "Segundo. Los delitos cometidos antes de la entrada en vigor de la presente reforma, se perseguirán, juzgarán y resolverán conforme a lo dispuesto por dichos artículos hasta antes del inicio de la vigencia de la presente reforma."

¹⁵ Son de apoyo a lo anterior las siguientes tesis:

Tesis P.IV/2014 (10a.), con registro digital 2005882, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 227, de título y subtítulo: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA."

Jurisprudencia P./J. 8/2004, con registro digital: 182048, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 958, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."



en la porción normativa "y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización", así como en la parte que dice "y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el once de noviembre de dos mil diecisiete, vulnera los artículos 14 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tratarse de sanciones fijas, invariables y excesivas, en contravención al principio de proporcionalidad de las penas, al no establecer parámetros mínimos y máximos que permitan graduarlas, por lo que limitan el ejercicio del arbitrio judicial para su individualización porque a partir de esas normas, en todos los casos en que se cometa el delito, el Juez de manera invariable aplicará esas sanciones sin considerar elementos para su graduación.

50. Adicionalmente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el artículo controvertido en lo relativo a la pena de inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública contraviene el principio de taxatividad, porque aun cuando establece la consecuencia jurídica del delito, no precisa la duración mínima y máxima de esa sanción, de manera que no se otorga seguridad jurídica al destinatario de la norma, en cuanto a si el operador jurídico tomará en cuenta todos los factores que rodearon a la comisión del delito, ni da certeza al operador jurídico para que individualice la sanción.

51. El párrafo primero del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto vigente en virtud de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil dieciocho, prevé lo siguiente:

"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. ..."

52. Del precepto transcrito destaca, para la resolución de este asunto, la prohibición expresa de la multa excesiva, además que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.



53. Para que una multa no sea contraria al Texto Constitucional deben establecerse en la ley elementos a partir de los cuales la autoridad facultada para imponerla tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia –en su caso– de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.

54. Así, la imposición de multas debe ser proporcional a la infracción cometida, para lo cual deben considerarse diversos elementos como los mencionados; de lo contrario resultará excesiva.

55. De manera que es cierto que el legislador en materia penal tiene libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo con las necesidades sociales del momento respectivo; pero al configurar las leyes relativas debe respetar el contenido de principios constitucionales, entre ellos los de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, para que la aplicación de las penas no sea contraria a los derechos humanos.

56. Ahora bien, el artículo controvertido, 295 del Código Penal para el Estado de Jalisco, reformado por decreto publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el once de noviembre de dos mil diecisiete, prevé lo siguiente:

"Artículo 295. Se impondrá pena de uno a tres años de prisión y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización a las personas que promuevan, subsidien o dirijan algunos de los hechos punibles lesivos al ambiente descritos en este ordenamiento, según la gravedad del daño ambiental causado y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública."

57. De lo anterior se tiene que el artículo 295 del Código Penal para el Estado de Jalisco, reformado por decreto publicado en el Periódico Oficial de esa



entidad federativa el once de noviembre de dos mil diecisiete, en la parte de interés establece que a las personas que promuevan, subsidien o dirijan algunos de los hechos punibles lesivos al ambiente descritos en ese ordenamiento se les impondrá "*multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización*".

58. En razón de lo anterior resulta **fundado** el argumento, en cuanto tal previsión normativa transgrede el artículo 22 constitucional, porque permite la imposición de una multa excesiva al contener una cantidad fija.

59. Con lo que impide al juzgador determinar su monto de acuerdo a las circunstancias en que se cometió el ilícito, obligándolo a aplicar estrictamente la cantidad ahí indicada a todos por igual, a pesar de que como se ha mencionado, la previsión normativa debe permitir que la autoridad facultada para imponerla en cada caso determine su monto o cuantía tomando en cuenta elementos que permitan conocer entre otros, la gravedad o levedad del hecho infractor para determinar de manera individualizada la multa que corresponda.

60. También resultan **fundados** los conceptos de invalidez por los que se sostiene que resulta inconstitucional el artículo 295 en la porción normativa que prevé "*y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública*", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado por decreto publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el once de noviembre de dos mil diecisiete.

61. Debido a que, en la configuración de la disposición normativa, al prever de manera invariable la pena de inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública, no permite que el operador jurídico gradúe esa pena.

62. Esto es, obliga a que el juzgador la imponga de manera fija, sin que pueda ejercer su facultad de arbitrio para individualizarla, lo que da lugar a la aplicación de esa sanción a todos por igual, de manera invariable e inflexible, no obstante que debiera atenderse entre otros factores, el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que se individualice entre un mínimo y un máximo, así como el grado de reprochabilidad atribuido al sujeto activo.



63. No es óbice a lo anterior lo señalado en la exposición de motivos¹⁶ de la reforma controvertida y en el informe del Congreso del Estado de Jalisco¹⁷ rendido en esta acción de inconstitucionalidad, de los cuales se desprende en lo medular que se reformó el artículo impugnado con objeto de establecer la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública, a fin de sancionar con mayor severidad el daño y deterioro ambiental.

64. Pues si bien el principio de proporcionalidad de las penas previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la parte final de su primer párrafo impone la correlación con la gravedad del delito que se sanciona y la intensidad de afectación al bien jurídico, además que el Juez constitucional al examinar la constitucionalidad de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficientes entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido.¹⁸

65. En el caso las sanciones previstas en el precepto controvertido, consistentes en multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública, al no establecer un parámetro mínimo y máximo para su individuali-

¹⁶ Página 173 del expediente. "En lo que se refiere al artículo 295 el cual señala en el texto actual la inhabilitación por 6 años para contratar con la administración pública federal, cuando las personas promuevan, ocasionen, dirijan o subsidien alguno de los hechos punibles o lesivos en contra del medio ambiente, ocasionen, consideramos necesario realizar los cambios propuestos en este artículo, ya que en este caso el menoscabo ocasionado es plenamente doloso, además de que el fin que se persigue es meramente lucrativo, lo cual define y justifica claramente la gravedad de esta conducta, lo cual justifica plenamente la propuesta relativa a la inhabilitación permanente, a fin de que estas personas, ya sean físicas o morales, no quebranten más nuestras leyes y por supuesto el medio ambiente."

¹⁷ Página 143 del expediente. "Ya que de ninguna manera las adecuaciones realizadas al numeral 295 contravienen las disposiciones constitucionales de la proporcionalidad de la pena, pues si recae alguno de los supuestos, se ocasionaría un daño irreversible y definitivo al medio ambiente de imposible reparación." y en la página 148 del expediente. "Ya que la protección al ambiente salvaguarda un derecho humano de índole colectivo, el cual debe ser sancionado con severidad, ya que es un bien jurídico como se dijo en líneas anteriores, que sustenta todo un sistema tanto económico, como jurídico y social, el cual debe ser tutelado para evitar daños irreparables en perjuicio del orden público."

¹⁸ Registro digital: 168878, tesis de jurisprudencia P./J. 102/2008, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 599, de rubro: "LEYES PENALES, AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA."



zación, genera que no pueda existir proporción y razonabilidad suficiente entre su imposición y la gravedad del delito cometido, al no considerarse los elementos que la autoridad judicial debe tener en cuenta para su individualización, como son además de la citada gravedad, el grado de culpabilidad del acusado, la naturaleza de la acción u omisión y los medios empleados para ejecutarla, la magnitud del daño y el peligro a que se expuso al ofendido, las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado, la forma de intervención, entre otros elementos.

66. Además que el establecimiento de esas sanciones en los términos previstos, impide que para su aplicación judicial se tomen en cuenta, entre otros factores, el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo, así como el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo.

67. Es decir, las previsiones normativas controvertidas en este asunto imposibilitan que los Jueces y tribunales, al aplicar las sanciones cumplan su obligación prevista entre otros, en el artículo 410 del Código Nacional de Procedimientos Penales y en los numerales 55, 56, 57, 58 y 59 del mismo Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, que prevén los criterios para la individualización de las sanciones penales, de las cuales destacan, por mencionar algunas, el tomar en cuenta dentro de los márgenes de punibilidad establecidos en las leyes penales, la gravedad de la conducta típica y antijurídica que estará determinada por el valor del bien jurídico, su grado de afectación, la naturaleza dolosa o culposa de la conducta, los medios empleados, las circunstancias de modo, lugar u ocasión del hecho, la forma de intervención del acusado y su grado de culpabilidad, de entre las cuales se tomarán en cuenta las circunstancias peculiares del acusado, entre otros elementos; todos indispensables para individualizar las sanciones atendiendo al caso en concreto a juzgar.

68. En conclusión, este Tribunal Pleno determina que debe declararse **inválido** el artículo 295, en las porciones normativas que prevé "*y multa por cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización*" así como "*y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública*", del Código Penal para el Estado de Jalisco, reformado por decreto publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el once de noviembre de dos mil diecisiete.



69. Al resultar fundados los conceptos de invalidez y tener como consecuencia la invalidez de esas porciones normativas combatidas, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos propuestos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en cuanto a que vulneran el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, pues no variaría la conclusión alcanzada.

70. Sirve de apoyo a lo anterior por identidad de razón jurídica la jurisprudencia plenaria P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ." ¹⁹

71. SEXTO.—**Efectos.** Los artículos 41, fracción IV, 42, párrafos primero y tercero, y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicables en términos del numeral 59 de la propia ley, establecen que las sentencias deben contener la fijación de sus alcances y efectos, que éstos surtirán a partir de la fecha en que discrecionalmente lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que 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.

72. En esas condiciones, dado que el precepto controvertido se trata de una norma de carácter penal que prevé un tipo penal y las sanciones respectivas, en términos de los citados artículos de la ley reglamentaria, la invalidez del artículo 295, en sus porciones normativas "*y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización*", así como "*y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública*", del Código Penal para el Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 26493/LXI/17, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el once de noviembre de dos mil diecisiete, tendrá efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor,²⁰ en

¹⁹ Registro digital 181398, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863.

²⁰ A los noventa días posteriores de su publicación. atento al artículo transitorio del decreto respectivo, cuyo contenido es el siguiente: "Único. El presente decreto entrará en vigor a los noventa días posteriores de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco'."



beneficio de todos los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos.

73. Es de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia del Pleno P./J. 104/2008, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ FACULTADA PARA DAR EFECTOS RETROACTIVOS A LA SENTENCIA QUE DECLARE LA INVALIDEZ DE NORMAS LEGALES EN MATERIA PENAL."²¹

74. Por lo anterior, resulta improcedente lo planteado por la accionante, Procuraduría General de la República, en cuanto solicita la reviviscencia de la porción normativa relativa a la inhabilitación para contratar con la administración pública, que existía antes de la reforma aquí controvertida, en la cual se señalaba como sanción la inhabilitación para contratar con la administración pública hasta por el lapso de seis años; al estimar que con ello se permitiría la individualización de la pena.

75. Ya que este Tribunal Pleno determina que en el caso no es jurídicamente viable la reviviscencia,²² pues la invalidez en las porciones normativas analizadas no genera un vacío normativo que impida el inicio o continuación de un proce-

²¹ Registro digital: 169017, Tribunal Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 587, cuyo texto es el siguiente: "Si se tiene en cuenta, por un lado, que el Máximo Tribunal del País cuenta con amplias facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias en el marco de las acciones de inconstitucionalidad, conforme a la jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.' y, por otro, que acorde con el segundo párrafo de la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 'La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.', es indudable que este Alto Tribunal está en condiciones de dar efectos retroactivos a la sentencia de invalidez que se dicte en relación con normas legales de carácter penal, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar (y nunca a perjudicar) a todos y cada uno de los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos."

²² Registro digital: 170878, jurisprudencia P./J. 86/2007, Pleno, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 778, de rubro y texto siguientes:



dimiento o proceso, o bien del ejercicio de un derecho por parte de los sujetos inculcados en ellos, de manera que se vuelva necesario restablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas.

76. Aquellas circunstancias no se actualizan en el caso porque las porciones normativas se refieren a un precepto legal que prevé un tipo penal y sus sanciones respectivas, por ello no resulta aplicable el criterio invocado por la accionante.²³

"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."

²³ Se trata de la acción de inconstitucionalidad 19/2011, resuelta por este Pleno en sesión de treinta y uno de enero de dos mil once, en cuanto al fondo y la reviviscencia del texto anterior al impugnado, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, con reservas sujetas a la revisión del engrose; Zaldívar Lelo de Larrea, con reservas sujetas a la revisión del engrose; Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, con reservas sujetas a la revisión del engrose; Pérez Dayán y presidente Silva Meza. El Ministro Cossío Díaz votó en contra.

En ese asunto se determinó que el artículo 132, fracción V, del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Querétaro, por vulneración al principio de no retroactividad, así como en lo que se consideró también una violación al principio de seguridad o certeza jurídica, al prever la revocación de la libertad bajo caución cuando con posterioridad el delito por el que se encuentra procesado el imputado, sea considerado grave. Sin embargo, ante el vacío normativo que se generaría frente a la invalidez decretada se decretó procedente restablecer la vigencia de la porción normativa anterior a la reforma controvertida, como se advierte de la transcripción de la parte relativa: "*No obstante, ante el vacío normativo que se generaría frente a la invalidez decretada, lo procedente es restablecer la vigencia del artículo 132, fracción V, del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Querétaro, anterior a la reforma contenida en 'Ley que reforma diversas disposiciones del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Querétaro', publicada en el Periódico Oficial Local el veinticinco de febrero de dos mil once, hasta en tanto se emita una nueva norma que no acuse el vicio de constitucionalidad advertido en el precepto impugnado.*"



77. Atender a lo solicitado por el accionante impediría que la invalidez de las porciones normativas surta efectos retroactivos en términos de las disposiciones referidas y atento a los principios que rigen a la materia penal, porque uno de esos principios obliga a aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito.

78. Esta declaratoria de invalidez surtirá sus efectos retroactivos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

79. Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo y al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial, ambos del Estado de Jalisco, a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Unitarios del Tercer Circuito, a los Juzgados de Distrito en Materia Penal y al Centro de Justicia Penal que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito, así como a la Fiscalía General de Justicia de dicha entidad federativa.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Son procedentes y fundadas las presentes acciones de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 295, en sus porciones normativas "y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización", así como "y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 26493/LXI/17, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de noviembre de dos mil diecisiete, en términos del considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor ese decreto, en atención a lo dispuesto en el considerando sexto de esta ejecutoria, en la inteligencia de que sus efectos surtirán a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", 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 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 con reservas, Aguilar Morales con reservas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reservas, Pérez Dayán 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 las cuestiones de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales con salvedades, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández con reservas, Ríos Farjat, 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 295, en sus porciones normativas "y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización", así como "y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 26493/LXI/17, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de noviembre de dos mil diecisiete.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la invalidez decretada al artículo 295, en sus porciones normativas "y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización", así como "y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante Decreto



Número 26493/LXI/17, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de noviembre de dos mil diecisiete, surta efectos retroactivos a la fecha de entrada en vigor de ese decreto, a saber, a los noventa días posteriores de su publicación en dicho Periódico Oficial, 2) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos retroactivos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

En relación con el punto resolutiveo 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.

En relación con el pie de los puntos resolutiveos:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 3) ordenar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de Jalisco, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Unitarios del Tercer Circuito y al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La tesis aislada P.IV/2014 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 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 28 de junio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL (CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE MORELOS Y LEY DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA PARA EL ESTADO DE MORELOS).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR NO SER OBJETO DE LA NORMA IMPUGNADA (ARTÍCULO 13 DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE MORELOS).

III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE NORMAS ELECTORALES. VIOLACIÓN DE LA VEDA ELECTORAL –SU EXPEDICIÓN NOVENTA DÍAS ANTES DE QUE INICIE EL PROCESO ELECTORAL EN QUE VAYAN A APLICARSE– (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS NOVENTA POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE MORELOS Y DE LA LEY DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA PARA EL ESTADO DE MORELOS, EN MATERIA DE VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO Y PARIDAD).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A LAS IMPUGNADAS Y DECLARADAS INVÁLIDAS, PARA EVITAR UN VACÍO LEGISLATIVO (REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS PREVIAS AL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS NOVENTA POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE MORELOS Y DE LA LEY DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA PARA EL ESTADO DE MORELOS, EN MATERIA DE VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO Y PARIDAD).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESO-



LUTIVOS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS NOVENTA POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE MORELOS Y DE LA LEY DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA PARA EL ESTADO DE MORELOS, EN MATERIA DE VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO Y PARIDAD).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 139/2020 Y SUS ACUMULADAS 142/2020, 223/2020 Y 226/2020. PARTIDO SOCIALDEMÓCRATA DE MORELOS, PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y MOVIMIENTO CIUDADANO. 5 DE OCTUBRE DE 2020. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: GUALDUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día **cinco de octubre de dos mil veinte**.

VISTOS, para resolver la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas identificadas al rubro; y

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de las demandas, autoridades (emisora y promulgadora) y normas impugnadas.** Las acciones de inconstitucionalidad se presentaron de la siguiente manera:

Fecha y forma de presentación:	Promovente y acción
<p>Ocho de julio de dos mil veinte. Sistema electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>Partido Socialdemócrata de Morelos, por conducto de Israel Rafael Yudico Herrera, quien se ostentó como presidente de la Comisión Ejecutiva Estatal.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 139/2020.</p>



Ocho de julio de dos mil veinte. Sistema electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Partido de la Revolución Democrática, por conducto de Adriana Díaz Contre-ras, Ángel Clemente Ávila Romero, Aida Estepgany (sic) Santiago Fernández, Karen Quiroga Anguiano y Fernando Belaunzarán Méndez, ostentándose como integrantes de la Dirección Nacional Extraordinaria, así como Camerino Eleazar Márquez Madrid y Arturo Prida Romero, compareciendo como representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y presidente de la Mesa Directiva del Consejo Nacional.

Acción de inconstitucionalidad 142/2020.

Cinco de agosto de dos mil veinte. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Partido de la Revolución Democrática, por conducto de Adriana Díaz Contre-ras, Ángel Clemente Ávila Romero, Aida Estepgany (sic) Santiago Fernández, Karen Quiroga Anguiano y Fernando Belaunzarán Méndez, ostentándose como integrantes de la Dirección Nacional Extraordinaria, así como Camerino Eleazar Márquez Madrid y Arturo Prida Romero, compareciendo como representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y presidente de la Mesa Directiva del Consejo Nacional.

Acción de inconstitucionalidad 223/2020.

Seis de agosto de dos mil veinte. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Movimiento Ciudadano, por conducto de José Clemente Castañeda Hoefflich, Alfonso Vidales Vargas, Rodrigo Samperio Chapparro, Royfid Torres González, Perla Yadira Escalante, Verónica Delgadillo García y Jorge Álvarez Máynez, quienes se ostentan como coordinador, integrantes y secretario general de Acuerdos, respectivamente, de la Comisión Operativa Nacional.

Acción de inconstitucionalidad 226/2020.



Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan: Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos.

Normas generales cuya invalidez se reclama. En las acciones de inconstitucionalidad se impugnaron las siguientes disposiciones generales del Decreto Número Seiscientos Noventa por el que se reforman diversos artículos, se adicionan y se derogan diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos; y de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género y paridad:

Acción de Inconstitucionalidad	Normas impugnadas	Publicada en el Periódico Oficial de la entidad de fecha:
139/2020	Artículos 16, fracciones I y II, inciso a), y XIII, y 18, fracción I.	Ocho de junio de dos mil veinte.
223/2020	Artículos 13, 15, 16, fracciones I, II, inciso a), V, VI, VII y XIII, 18, fracción I, y 179 Bis.	Ocho de junio de dos mil veinte.
226/2020	Artículos 16, fracciones I, V, VI y VII, y 18, fracción I.	Ocho de junio de dos mil veinte.

SEGUNDO.—**Artículos constitucionales que se estiman vulnerados.** Los promoventes señalaron que las normas cuya invalidez demandan son violatorias de los artículos 1o., 9o., 14, 16, 35, fracciones I, II y III, 41, párrafo primero, fracción I, 52, 53, 54, 56, 105, fracción II, penúltimo párrafo, 116, fracciones II y IV, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** Los partidos políticos expusieron los conceptos de invalidez que estimaron pertinentes, de cuyo contenido se dará cuenta en cada uno de los considerandos destinados a su estudio.

CUARTO.—**Registro del expediente y turno de la demanda del Partido Socialdemócrata de Morelos y admisión.** Por acuerdo de diez de julio de dos mil veinte, 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 presidente de la Comisión Ejecutiva Estatal del Partido Socialdemócrata de Morelos, con el número 139/2020; y, por razón de turno, correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán la tramitación del procedimiento y formulación del proyecto de resolución respectivo.

El Ministro instructor dictó proveído de trece de julio siguiente, en el que admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad 139/2020, por lo que ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos para que rindieran sus respectivos informes; especificó al Poder Legislativo de dicha entidad que adjuntara copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado; y al Poder Ejecutivo para que remitiera el ejemplar del Periódico Oficial del Gobierno del Estado en el que se publicó el decreto combatido; así como dio vista a la Fiscalía General de la República para que antes del cierre de instrucción formulara el pedimento que le corresponde.

De igual forma requirió a la consejera presidenta del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana para que en el plazo de tres días naturales remitiera copia certificada de los estatutos vigentes del Partido Político Socialdemócrata de Morelos, así como las certificaciones de su registro vigente, en las que se precise quiénes conforman su Comisión Ejecutiva Estatal e informara la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en la entidad; así como solicitó al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que dentro del plazo de diez días naturales, ese órgano expresara su opinión.

QUINTO.—Registro del expediente, turno de la demanda del Partido de la Revolución Democrática; acumulación de las acciones de inconstitucionalidad y desechamiento. Mediante proveído de catorce de julio de dos mil veinte, el Ministro presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por los integrantes de la Dirección Nacional Extraordinaria, por el representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y por el presidente de la Mesa Directiva del Consejo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, con el número 142/2020; así como decretó la acumulación de ésta a la acción de inconstitucionalidad 139/2020; la turnó al Ministro Alberto Pérez Dayán al haber sido designado como instructor en la acción de inconstitucionalidad aludida.



Posteriormente por auto de quince de julio siguiente, el Ministro instructor desechó de plano la demanda de acción de inconstitucionalidad porque no estuvo firmada electrónicamente por cualesquiera de sus representantes legales.

SSEXTO.—Registro del expediente, turno de la demanda del Partido de la Revolución Democrática y acumulación de las acciones de inconstitucionalidad. Mediante proveído de once de agosto de dos mil veinte, el Ministro presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por los integrantes de la Dirección Nacional Extraordinaria, por el representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y por el presidente de la Mesa Directiva del Consejo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, con el número 223/2020; así como decretó la acumulación de ésta a la acción de inconstitucionalidad 139/2020 y su acumulada 142/2020; la turnó al Ministro Alberto Pérez Dayán al haber sido designado instructor.

SEPTIMO.—Registro del expediente, turno de la demanda de Movimiento Ciudadano y acumulación de las acciones de inconstitucionalidad. Por auto de la misma fecha el Ministro presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el coordinador, integrantes y secretario general de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano, con el número 226/2020; así como decretó la acumulación de ésta a la acción de inconstitucionalidad 139/2020 y sus acumuladas 142/2020 y 223/2020; y la turnó al Ministro Alberto Pérez Dayán al haber sido designado instructor.

OCTAVO.—Admisión de las demandas. El Ministro instructor dictó acuerdo de doce de agosto de dos mil veinte, en el que admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad 223/2020 y 226/2020, por lo que ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos para que rindieran sus respectivos informes; así como dio vista al fiscal general de la República para que antes del cierre de instrucción formulara el pedimento que le corresponde.

De igual forma requirió al presidente del Instituto Nacional Electoral para que dentro del plazo de tres días naturales remitiera copia certificada de los estatutos o documentos básicos vigentes de los Partidos de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, así como de las certificaciones de sus



registros vigentes y precisara quiénes son los actuales representantes e integrantes de sus órganos de dirección nacional; y solicitó al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que dentro del plazo de seis días naturales, ese órgano expresara su opinión en el expediente.

NOVENO.—Auto que tiene por rendido el informe requerido al Poder Ejecutivo demandado; por presentada la opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto de la acción de inconstitucionalidad 139/2020; y por desahogado el requerimiento formulado al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. Por acuerdo de cuatro de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor tuvo por rendido el informe requerido al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, así como exhibidas las documentales que acompañó, incluidas las copias certificadas del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos del decreto impugnado. Asimismo tuvo por remitida la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Dicho informe y opinión se tienen a la vista para la resolución de este asunto.

Igualmente tuvo por agregados el oficio y anexos de la consejera presidenta del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, por el cual desahogó el requerimiento formulado; así como tuvo por exhibidas las copias certificadas de los estatutos del partido político actor, las certificaciones de sus registros vigentes, e informó que el proceso electoral en ese Estado inicia en el mes de septiembre del año previo a la elección.

DÉCIMO.—Proveído que tiene por rendido el informe requerido al Poder Legislativo demandado. Por acuerdo de diecisiete de agosto siguiente, el Ministro instructor tuvo por rendido el informe requerido al Poder Legislativo del Estado de Morelos, así como exhibidas las documentales que acompaña, incluidas las copias certificadas de los antecedentes legislativos del decreto impugnado. Ese informe se tiene a la vista para la resolución de este expediente.

DÉCIMO PRIMERO.—Acuerdo que tiene por desahogado el requerimiento formulado al Instituto Nacional Electoral; por rendidos los informes requeridos a las autoridades demandadas; y por presentada la opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto de la acción de



inconstitucionalidad 223/2020 y su acumulada 226/2020. Por auto de veinticuatro de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor tuvo por agregado el oficio y anexos del director jurídico del Instituto Nacional Electoral por medio del cual desahoga el requerimiento formulado; así como tuvo por exhibidas las copias certificadas de los documentos básicos vigentes de los partidos políticos nacionales actores, las certificaciones de sus registros vigentes y sus dirigencias.

Asimismo tuvo por rendidos los informes requeridos a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, por exhibidas las documentales que acompañan relacionadas con los antecedentes legislativos del decreto impugnado; y se tuvo por presentada la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Dichas documentales, informes y opinión se tienen a la vista para la presente resolución.

DÉCIMO SEGUNDO.—Pedimento de la Fiscalía General de la República. El fiscal general de la República no formuló pedimento.

DÉCIMO TERCERO.—Cierre de instrucción. Una vez cerrada la instrucción se envió el expediente al Ministro instructor, para la elaboración del 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 y sus acumuladas, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que los promoventes de las acciones plantean la posible contradicción de diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, reformado mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el ocho de junio de dos mil veinte, frente a la Constitución General de la República.

SEGUNDO.—Oportunidad en la presentación de las demandas. Por regla general, el párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Frac-



ciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹ (de ahora en adelante la "ley reglamentaria") 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.

Sin embargo, en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2-COVID-19, el Tribunal Pleno 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 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.

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 competencia de esta Suprema Corte y ordenando proseguir electrónicamente el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en las 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 pero sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones que hubieren sido promovidas.

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 la integración de los expedientes impreso y

¹ "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."



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.

Bajo este contexto normativo, se advierte del expediente que los partidos políticos accionantes combaten el Decreto Número Seiscientos Noventa por el que se reforman diversos artículos, se adicionan y se derogan diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos; y de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género y paridad, publicado el ocho de junio de dos mil veinte en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de esa entidad. Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad corrió del tres de agosto al uno de septiembre de dos mil veinte.

En ese contexto, debe decirse que las acciones de inconstitucionalidad se promovieron en forma oportuna, dado que la demanda del Partido Socialdemócrata de Morelos se presentó mediante el sistema electrónico de esta Suprema Corte el ocho de julio de dos mil veinte, mediante el uso de firma electrónica (e.firma/FIEL). Las correspondientes a los Partidos de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano se presentaron los días cinco y seis de agosto de ese año ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

Por tanto, se satisface el presupuesto procesal de temporalidad. Sin que sea obstáculo que la demanda del Partido Socialdemócrata de Morelos se haya presentado 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.

TERCERO.—Legitimación de los promoventes. Acto continuo se procede a analizar la legitimación de quienes promovieron las demandas de acción de inconstitucionalidad.



Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria, son del tenor siguiente:

"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 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."

De acuerdo con el inciso f) de la fracción II del artículo 105 constitucional transcrito, cuando la acción de inconstitucionalidad se promueva por los partidos políticos, deben satisfacer los siguientes extremos:



- a) Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;
- b) Que el partido político promueva por conducto de sus dirigencias (nacional o local según sea el caso);
- c) Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello; y,
- d) Que las normas sean de naturaleza electoral.

Ahora bien, se procede al análisis de los documentos y estatutos con base en los cuales los partidos políticos promoventes de las acciones acreditan su legitimación, a saber:

La acción de inconstitucionalidad 139/2020 fue promovida por el Partido Socialdemócrata de Morelos, instituto que se encuentra registrado como partido político estatal, según certificación expedida por el secretario ejecutivo del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana de veintisiete de julio de dos mil veinte. Asimismo, fue suscrita por Israel Rafael Yudico Herrera, en su calidad de presidente de la Comisión Ejecutiva Estatal de ese instituto político, lo que se acredita con la diversa certificación de la misma fecha.

Por otra parte, del artículo 55, inciso a), de los estatutos del Partido Socialdemócrata de Morelos² se desprende que el presidente de la Comisión Ejecutiva Estatal tiene la atribución de representar legalmente al partido político.

La acción de inconstitucionalidad 223/2020 fue promovida por el Partido de la Revolución Democrática, instituto que se encuentra registrado como par-

² Artículo 55.

"Son atribuciones y facultades de la presidencia de la Comisión Ejecutiva Estatal:

"a) Ejercer la representación legal del partido, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Estado de Morelos 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, ejercer todo momento Poder General para Pleitos y Cobranzas, Actos de Administración y de Dominio; así como facultar a otras personas para que la ejerzan."



tido político nacional, según certificación expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, de dieciocho de agosto de dos mil veinte.

La demanda fue suscrita por Adriana Díaz Contreras, Ángel Clemente Ávila Romero, Aida Estepgany (sic) Santiago Fernández, Karen Quiroga Anguiano y Fernando Belaunzarán Méndez, integrantes de la Dirección Nacional Extraordinaria y por Camerino Eleazar Márquez Madrid, representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, quienes lo acreditan con las diversas certificaciones de dieciocho de agosto dos mil veinte expedidas por esa autoridad electoral.

Por su parte, los artículos 38 y 39 del Estatuto del Partido de la Revolución Democrática,³ prevén la integración de la Dirección Nacional Ejecutiva y sus funciones.

³ **Artículo 38.** La Dirección Nacional Ejecutiva se integrará por las personas que ocupen los siguientes cargos:

"a) La Presidencia Nacional, con voz y voto;

"b) La Secretaría General Nacional, con voz y voto;

"c) Los siete integrantes que ocuparán las secretarías Nacionales, con derecho a voz y voto;

"d) La Presidencia de la Mesa Directiva del Consejo Nacional con derecho a voz;

"e) Las Coordinaciones de los Grupos Parlamentarios del Partido en el Congreso de la Unión con derecho a voz; y

"f) La representación del Partido ante el Instituto Nacional Electoral, con derecho a voz."

Artículo 39. Son funciones de la Dirección Nacional Ejecutiva las siguientes:

"Apartado A

"Del Pleno de la Dirección Nacional Ejecutiva

"I. Mantener la relación del partido, a nivel nacional e internacional, con las organizaciones políticas, los movimientos sociales y civiles, así como con las organizaciones no gubernamentales, a fin de vincular la lucha política del partido con las demandas de la sociedad y sus organizaciones y se asignará el seguimiento de las actividades que de aquí se desprendan a la secretaria de la que se trate;

"II. Aplicar las resoluciones que tenga a bien emitir el Consejo Nacional y del Congreso Nacional;

"III. Analizar la situación política nacional e internacional para elaborar la posición del Partido al respecto;

"IV. Desarrollar de manera transversal los siguientes ejes estratégicos: la organización interna, la política de alianzas, planeación estratégica, de los asuntos electorales, comunicación política, derechos humanos, movimientos sociales, gobiernos y políticas públicas, de la sustentabilidad y la ecología, coordinación y desempeño legislativo, desarrollo económico en relación a la iniciativa social y privada, de la igualdad de los géneros, migrantes, indígenas, asuntos internacionales, juventudes y de la diversidad sexual;

"V. Conocer los recursos financieros 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, cuya supervisión estarán a cargo de las personas que ocupen la Presidencia y Secretaría General de la Dirección Nacional Ejecutiva;



Por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad 226/2020, fue promovida por Movimiento Ciudadano, instituto que se encuentra registrado como partido

"VI. Proponer al Consejo Nacional el plan de trabajo del Partido;

"VII. Elaborar, aprobar y presentar el informe sobre el gasto anual, el programa anual del trabajo y el proyecto de presupuesto en los primeros cuarenta y cinco días naturales al iniciar el año. Cuando el Consejo Nacional no sesione en el plazo establecido, la Dirección Nacional Ejecutiva tendrá la facultad de aprobar por la mayoría calificada de los presentes un proyecto que cubra los primeros seis meses del ejercicio;

"VIII. En la primera sesión de cada año del Consejo Nacional, la Dirección Nacional Ejecutiva deberá elaborar y presentar un informe de gastos anual donde se observe el estado financiero y las actividades realizadas por el mismo. En todos los casos, dicho informe se ajustará a lo establecido en el Reglamento de Transparencia del Partido;

"IX. En la primera sesión de cada año del Consejo Nacional, la Dirección Nacional Ejecutiva presentará el informe anual y plan anual de trabajo, donde se observe el estado financiero y las actividades realizadas por el mismo. En todos los casos dicho informe se ajustará a lo establecido en el Reglamento de Transparencia del Partido;

"X. Elaborar, aprobar y presentar al Consejo Nacional el proyecto de convocatoria para la elección de las candidaturas a cargos de elección popular del ámbito federal, así como para los cargos de órganos de dirección y representación del Partido en los ámbitos nacional, estatal y municipal

"XI. Nombrar a las personas que ocupen la representación ante el Consejo General y Comisión Nacional de Vigilancia, del Instituto Nacional Electoral;

"XII. La Dirección Nacional Ejecutiva, de forma extraordinaria, podrá nombrar a las representaciones del Partido ante los organismos públicos electorales locales y en los ámbitos distrital y municipal en los siguientes casos:

"a) Cuando alguna Dirección Estatal Ejecutiva no lo haya hecho oportunamente;

"b) Que esté en riesgo la representación partidaria, por ausencia injustificada; o

"c) Que el representante incurra en incumplimiento, desacato u omite realizar sus obligaciones institucionales y estatutarias.

"XIII. Realizar un plan de desarrollo de recuperación política y administrativa en aquellas entidades en las que:

"a) No se tenga reconocido el registro local;

"b) Aquellas entidades en las que el funcionamiento institucional del Partido, su administración o su actividad política no cumpla con las metas establecidas en el plan nacional de trabajo; y

"c) Cuando las Direcciones Estatales Ejecutivas sin causa justificada de manera reiterada incumplan en sus obligaciones, excedan o sean omisos en el ejercicio de sus atribuciones establecidas en el presente estatuto.

"En aquellas entidades en donde se actualicen alguno o algunos de los supuestos anteriores, podrá nombrar delegadas o delegados políticos y financieros con funciones y facultades que determine la Dirección Nacional Ejecutiva, quienes coadyuvarán con la Dirección Estatal Ejecutiva para la aplicación y el cumplimiento de las metas del plan diseñado.

"Las personas designadas como delegados por la Dirección Nacional Ejecutiva serán responsables de coadyuvar en el plan de trabajo y establecer las directrices políticas, ejecutivas y financieras que considere pertinentes. Las Direcciones Estatales Ejecutivas de estos Estados deben trabajar de manera conjunta y coordinada de la o el delegado;



político nacional, según certificación expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, de dieciocho de agosto de dos mil veinte.

"Las y los delegados estarán obligados a ejercer las facultades otorgadas a efecto de que las acciones que implementen permitan coadyuvar e implementar un programa de desarrollo partidario en el Estado a efecto de que el Partido se convierta en una clara opción política y electoral competitiva.

"Durante su encargo, las y los delegados nombrados por la Dirección Nacional Ejecutiva no serán considerados integrantes del Congreso Nacional y Consejos en todos sus ámbitos, ni a ser designados como candidatos a ningún cargo de elección popular en el Estado donde ejerza su encargo.

"Su nombramiento será hasta por un año, pudiendo ser ratificado por dos periodos iguales.

"XIV. Informar al órgano de justicia intrapartidaria aquellos casos en los que personas afiliadas, integrantes de órganos de dirección y representación en todos sus niveles, incurran en actos o declaren ideas en cualquier vía de comunicación, en perjuicio a la declaración de principios, línea política, programa, estatuto, política de alianzas electorales y decisiones de los órganos de dirección y consejos en todos sus niveles, para iniciar el procedimiento sancionador de oficio, garantizando en todo momento su derecho de audiencia;

"XV. Convocar, en su caso, a sesiones de los Consejos y Direcciones Ejecutivas en todos sus ámbitos;

"XVI. Atraer la elección de candidaturas que le correspondan a los Consejos Estatales y Municipales cuando:

"a) Exista riesgo inminente de que el Partido se quede sin registrar candidato.

"b) No se haya realizado la elección en el Consejo correspondiente.

"XVII. Elaborar y aplicar, en coordinación con las Direcciones Estatales Ejecutivas, la estrategia electoral de las entidades federativas;

"XVIII. Observar y aprobar la política de alianzas electorales en las entidades federativas a propuesta del Consejo Estatal o cuando éste se abstenga o sea omiso de presentarla;

"XIX. Tomar las resoluciones políticas y orientar el sentido de los votos emitidos por los Grupos Parlamentarios del Partido, cuando se trate de asuntos de gran trascendencia, así como aquellos que estén vinculados con la línea política y la declaración de principios;

"XX. Tomar las resoluciones políticas y orientar el sentido de las políticas públicas por los gobiernos del Partido, cuando se trate de asuntos de gran trascendencia, así como aquellos que estén vinculados con la línea política y la declaración de principios;

"XXI. Presentar propuestas al Consejo Nacional;

"XXII. Observar y aprobar la convocatoria a la elección de las candidaturas a cargos de elección popular en los ámbitos estatal y municipal remitida por parte de la Mesa Directiva del Consejo Estatal y ordenar su publicación.

"Una vez aprobada la convocatoria descrita en el párrafo anterior, deberá ser remitida a la Mesa Directiva del Consejo Estatal para su conocimiento, y esta notifique a las instancias competentes y publicidad.

"Dicha aprobación deberá realizarse por parte de la Dirección Nacional Ejecutiva a más tardar tres días antes del vencimiento de los plazos contemplados por las normas electorales aplicables a la elección constitucional que corresponda y en caso contrario se tendrá por aprobada de manera definitiva la convocatoria aprobada por el Consejo Estatal.

"En caso de que los Consejos Estatales omitan aprobar o remitir el método electivo o la convocatoria a cargos de elección popular a más tardar 72 horas antes del vencimiento de los plazos legales contemplados dentro del proceso electoral constitucional, será facultad de la Dirección Nacional Ejecutiva la emisión de la misma;



De igual forma, la demanda fue suscrita por José Clemente Castañeda Hoeflich, Alfonso Armando Vidales Vargas Ochoa, Rodrigo Herminio Samperio

"XXIII. Proponer al Consejo Nacional la Política de Alianzas Electorales, que será aplicada en las candidaturas federales la cual será la base para replicar en las entidades federativas;

"XXIV. Remover del cargo a las personas que sean titulares de las coordinaciones o vicecoordinaciones de los grupos parlamentarios del partido, en caso de que éstos no cumplan con la línea política, el programa y las normas del partido, siempre otorgándoles el derecho de audiencia mediante los procedimientos señalados en el presente ordenamiento y los reglamentos que de este emanen;

"XXV. Organizar, resguardar y poner a disposición la información pública que posea o emita, en términos de lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, Ley General de Archivos, el Reglamento de Transparencia del Partido;

"XXVI. Designar al titular de:

"a) La Coordinación del Patrimonio y Recursos Financieros Nacional;

"b) La Unidad y el Enlace de Transparencia Nacional;

"c) Del Área Coordinadora de Archivos;

"La Dirección Nacional Ejecutiva realizará evaluaciones sobre el desempeño de estas áreas y efectuará las sustituciones tanto del titular como del personal dependiente del mismo cuando éstos incumplan o sean deficientes en sus tareas asignadas.

"Nombrar a los titulares de las Direcciones del Instituto de Formación Política, así como al personal operativo que implementará la estrategia de comunicación aprobada por la Dirección Nacional Ejecutiva.

"La persona que ocupe, la Coordinación del Patrimonio y Recursos Financieros Nacional, tendrá la obligación de acudir a las sesiones de la Dirección Nacional Ejecutiva, para entregar los informes correspondientes a dicha Coordinación.

"XXVII. Designar a las personas titulares integrantes de:

"a) El Órgano Técnico Electoral

"b) El Órgano de Afiliación

"Así como al personal operativo responsable de las áreas de ambos órganos.

"XXVIII. En caso de renuncia, ausencia o remoción del titular del Instituto de Formación Política y de las Secretarías que integran la Dirección Nacional Ejecutiva, podrá nombrar una persona encargada del despacho, la cual sólo contará con derecho a voz, hasta que el Consejo Nacional designe la sustitución que corresponda.

"Las personas que formen parte de la Dirección Nacional Ejecutiva que sean designadas como encargadas de despacho, no podrán formar parte del Consejo Nacional.

"XXIX. Convocar al Consejo Consultivo Permanente de Política Estratégica, en concordancia con el tema a tratar. En esta instancia podrán participar integrantes de las comunidades académicas y de investigación, líderes de opinión y personas expertas en temas de interés nacional, así como a dirigentes, quienes ostenten cargos de elección popular, a efecto de buscar la construcción de consensos, políticas públicas, proyectos de trabajo fortaleciendo la visión ideológica y programática del partido;

"XXX. Convocar a las Direcciones Estatales Ejecutivas a reuniones de trabajo y coordinación para implementar acciones conjuntas y fomentar el desarrollo del partido;

"XXXI. Solicitar al Instituto Nacional Electoral la organización de la elección interna, para renovar órganos de dirección y representación, previo acuerdo del Consejo Nacional;



Chaparro, Royfid Torres González, Perla Yadira Escalante Domínguez, Verónica Delgadillo García y Jorge Álvarez Máynez, coordinador, integrantes y secretario general de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional, quienes acreditan ese carácter con la diversa certificación de la misma fecha expedida por esa autoridad electoral.

Por su parte, del artículo 20, numerales 1 y 2, incisos a) y o), de los Estatutos de Movimiento Ciudadano,⁴ se desprende que son atribuciones y facultades de

"XXXII. Presentar al Consejo Nacional propuestas de las personas que serán postuladas en las candidaturas a cargos de presidente de la República, senadores y diputados Federales por ambos principios, con perfiles idóneos y competitivos;

"XXXIII. Observar y aprobar los convenios de coalición en todos los ámbitos, conforme a la política de alianzas electorales que corresponda;

"XXXIV. Observar y aprobar los convenios de candidatura común en todos los ámbitos, a propuesta de la Dirección Estatal Ejecutiva, conforme a la Política de Alianzas Electorales que corresponda;

"XXXV. Constituir frentes con partidos registrados y con agrupaciones políticas nacionales de cualquier género, con o sin registro o sin personalidad jurídica, mediante un convenio político de carácter público;

"XXXVI. Proponer al Pleno del Consejo Nacional a los integrantes del órgano de justicia intrapartidaria;

"XXXVII. Diseñar y aprobar la estrategia de comunicación política;

"XXXVIII. Aprobar los lineamientos del pago de cuotas ordinarias y extraordinarias

"XXXIX. Convocar, una vez instaladas la mayoría de las coordinadoras en los Estados, a la instalación de la Coordinadora Nacional de Autoridades Locales;

"XL. Observar, en su caso modificar y aprobar las actuaciones de los órganos dependientes de la Dirección Nacional Ejecutiva, de conformidad con los reglamentos aplicables;

"XLI. Aprobar las candidaturas para las gubernaturas de las entidades federativas;

"XLII. Designar a la persona responsable de realizar el registro de precandidaturas y candidaturas en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos del Instituto Nacional Electoral;

"XLIII. Intervenir en la solución de controversias a través de mecanismos de justicia alternativa;

"XLIV. Nombrar a la persona titular de la Secretaría Técnica de la Dirección Nacional Ejecutiva; y

"XLV. Las demás que establezca éste estatuto y los reglamentos que de éste emanen.

"En las decisiones de la Dirección Nacional Ejecutiva se privilegiará el consenso, en caso de no obtenerse se tomarán por la mayoría calificada de los presentes, salvo los casos que determinen una mayoría específica."

⁴ "Artículo 20.

"De la Comisión Operativa Nacional.

"1. La Comisión Operativa Nacional se forma por nueve integrantes y será elegida entre las personas integrantes numerarias de la Coordinadora Ciudadana Nacional para un periodo de tres años por la mayoría absoluta de votos de la Convención Nacional Democrática, ostenta la representación política y legal de Movimiento Ciudadano y de su dirección nacional. Sus sesiones deberán ser convocadas por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria cada quince días y de manera extraordinaria en su caso, con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus integrantes. El quórum legal para sesionar se constituirá con la asistencia de la mayoría de



la Comisión Operativa Nacional, entre otras, promover en términos de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

En consecuencia, las acciones de inconstitucionalidad fueron hechas valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de partidos políticos nacionales y local con registro acreditado ante la autoridad electoral correspondiente; fueron suscritas por quienes cuentan con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que les rigen; y las disposiciones combatidas son de naturaleza electoral.

CUARTO.—**Causales de improcedencia.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente. Así, las autoridades demandadas plantearon lo siguiente:

a) El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos aduce como causal de improcedencia la prevista en la fracción VII del artículo 19 de la ley de la materia, esto es, porque las demandas promovidas por los Partidos de la Revolución Democrática y de Movimiento Ciudadano se presentaron fuera del plazo legal para ello.

Esta causal de improcedencia es infundada con base en lo expuesto en el considerando segundo de esta ejecutoria, en el cual se calificó como oportuna

sus integrantes. Todos los acuerdos resoluciones y actos de la Comisión Operativa Nacional tendrán plena validez, con la aprobación y firma de la mayoría, y en caso de urgencia suscritos únicamente con la firma de la coordinadora o coordinador, en términos de lo previsto por el artículo 21, numeral 5, de los presentes estatutos.

"La Comisión Operativa Nacional inmediatamente después de su elección nombrará de entre sus integrantes, por un periodo de tres años, a su coordinadora o coordinador, quien será non entre pares y tendrá como responsabilidad adicional, la vocería y la representación política y legal de Movimiento Ciudadano.

"2. Son atribuciones y facultades de la Comisión Operativa Nacional:

"a) Ejercer la representación política y legal de Movimiento Ciudadano en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer convenios en los marcos de la legislación vigente. A excepción de la titularidad y representación laboral, que será en términos de lo establecido en el artículo 35, numeral 9, de los estatutos.

"...

"o) Para interponer, en términos de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral."



la presentación de las demandas con fundamento en los acuerdos generales emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que, ante la situación de pandemia, suspendió labores y los plazos procesales que rigen para la promoción de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

De igual forma argumenta que de la lectura a los conceptos de invalidez del Partido Socialdemócrata de Morelos no se desprende que atribuya acto alguno al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, por lo que se debe sobreseer en la acción de inconstitucionalidad.

Ese motivo de sobreseimiento es infundado ya 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 en forma destacada, como lo sería la promulgación, publicación y refrendo de dicho decreto; en todo caso, tales actos se analizarían como parte del procedimiento legislativo, siempre y cuando se combata en los conceptos de invalidez su inconstitucionalidad con motivo de la publicación de la norma general.

Aunado a lo anterior los artículos 61 y 64 de la ley reglamentaria,⁵ prevén que la demanda de acción de inconstitucionalidad deberá contener, entre otros

⁵ 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 hubieran 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."



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 que el Poder Ejecutivo de Morelos fue quien promulgó la norma general impugnada.

Consecuentemente, la circunstancia de que el partido político no formule conceptos de invalidez por vicios propios respecto de la promulgación de la norma general impugnada, no podría traer consigo la improcedencia o sobreseimiento en la acción, pues ésta constituye un control abstracto de la constitucionalidad de una norma general. Además, sí 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.

b) El Poder Legislativo del Estado de Morelos argumentó que es improcedente la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Socialdemócrata de Morelos, en virtud de que carece de legitimación, es decir, porque no acreditó esa calidad con la constancia actualizada expedida por las autoridades electorales de la entidad.

Este motivo de improcedencia es infundado en atención a lo razonado en el considerando tercero de esta ejecutoria, en donde claramente se detalló la forma en la que se tiene por acreditada la legitimación de ese partido político, es decir, se hizo referencia a la certificación expedida por el secretario ejecutivo del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana de veintisiete de julio de dos mil veinte, que contiene la constancia de registro como partido político estatal; así como la diversa constancia de la misma fecha en la que consta la integración de la Comisión Ejecutiva Estatal, la que incluye a su presidente Israel Rafael Yudico Herrera, quien según los estatutos tiene la representación legal del instituto político.

También argumenta que las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes porque el Decreto Seiscientos Noventa es un acto que surgió en cumplimiento de lo que ordena la Constitución de la entidad, y al mandato



de autoridades federales que exigieron armonizar la legislación local con los decretos electorales sobre paridad de género; además de que no se transgredió el procedimiento legislativo ya que éste encuentra fundamento en la Constitución Estatal y en el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos que fueron fielmente observados.

Estos argumentos se desestiman porque no constituyen causal de improcedencia, sino en todo caso son una exposición que trata de justificar la constitucionalidad del decreto reclamado, de ahí que corresponda más bien a argumentos de fondo, que no de causales.

En cambio, de oficio, ha lugar a sobreseer en la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática respecto del artículo 13 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, pues reclama esa disposición y ésta no fue objeto de reforma en el Decreto Seiscientos Noventa.

En efecto, en la demanda de ese instituto político se señala como precepto impugnado el artículo 13 de ese código y expresa los vicios de inconstitucionalidad que le atribuye.

Esa disposición es del tenor siguiente:

"Capítulo II
"De la elección del Poder Legislativo

(Reformado, P.O. 26 de mayo de 2017)

"Artículo 13. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se denomina Congreso del Estado de Morelos, integrada por veinte diputados, doce diputados electos en igual número de distritos electorales, según el principio de mayoría relativa, y ocho diputados electos según el principio de representación proporcional.

"En la integración del congreso, ningún partido político podrá contar con más de doce diputados por ambos principios.



"La elección consecutiva de los diputados propietarios a la Legislatura podrá ser hasta por cuatro periodos consecutivos.

"La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición o candidatura común que los hubiere postulado salvo que hayan renunciado o perdido su militancia hasta antes de la mitad del término para el que fue electo.

"Los diputados que pretendan reelegirse deberán estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos, cumplir con los requisitos que establece el artículo 25 de la Constitución Local."

Ahora bien, en el artículo segundo del Decreto Seiscientos Noventa se enumera el conjunto de disposiciones del código que fueron objeto de modificación y de su lectura no se aprecia la cita de ese artículo 13, según se lee de ese apartado que es del tenor siguiente:

"Artículo segundo: Se reforman los artículos 1, primer y segundo párrafo; se adicionan las fracciones II y XV, recorriéndose las subsecuentes y se reforman las fracciones I y VIII que pasa a ser IX, todas, del artículo 4; 5, párrafos primero y segundo, fracciones VI y VII y se adicionan las fracciones VIII y IX; 6, primer párrafo; 7; 8; 9, primero y tercer párrafos; 10, primer párrafo; 11; 12; 16; 17; 18; 19, primer párrafo; 20, primer y tercer párrafos; 21, primer párrafo y se adiciona un tercer párrafo; se adiciona un segundo párrafo al artículo 27, recorriéndose el subsecuente; 29; 37, fracción III; 39, fracción I y párrafo tercero; 40, primer párrafo; 41; 45; 48, primer párrafo; 49, 50, primer y segundo párrafo; 60, primer párrafo e incisos a), b), c), d), e), g) y h) del segundo párrafo; 63, primer y último párrafo y se adiciona un tercer párrafo, recorriéndose los subsecuentes; se adicionan las fracciones III, XIX y XX, recorriéndose el orden de las subsecuentes, al artículo 66; se adicionan un segundo y tercer párrafo al artículo 69; 70, fracción IX; 71, fracciones I, II y III, segundo y tercer párrafos; 72; 73; 74; 75, párrafos primero, segundo, tercero, cuarto y sexto; 76, primer párrafo; 77, fracciones I, II y III; 78, fracciones IV, VI, XXVI, XXIX, XXX, XXXII y XXXV y se adicionan las fracciones LV, LVI, LVII y LVIII recorriendo en su orden la subsecuente fracción; 79, primer párrafo y fracciones I, IV, VII, incisos c), d) y f) de la fracción (sic) VIII, XII y XIII; 80; la denominación del capítulo VI del título primero perteneciente al libro



tercero; 81, primer párrafo y fracción II; 84, párrafos primero y segundo; 86; 88 Bis, primer párrafo; 88 Ter, primer párrafo; se adiciona las fracciones XII, XIII, XIV y XV, recorriéndose las subsecuentes, del artículo 90 Bis; se adiciona la fracción VII recorriéndose las subsecuentes del artículo 90 Quintus; se adicionan la fracción (sic) XI y XV recorriendo las subsecuentes y se reforman las fracciones VIII y XI que pasa a ser la XII, todas, del artículo 91 Bis; 96, párrafos primero y segundo; 98, primer párrafo y se adiciona la fracción XLIV, recorriéndose la subsecuente; 101, fracción I; 105, fracciones I, II y III; 106, primer párrafo y fracciones I, V y VI; 112, primer párrafo; 113, primer párrafo; 119, párrafos primero y segundo; 121, párrafos primero, segundo y tercero; 127, primer párrafo; 131, primer párrafo; 132, primer párrafo; 133; 134; 135; 136, párrafo quinto; 137, fracción XII y se adiciona la fracción XIII, recorriéndose la subsecuente; 138; 139, primer y tercer párrafos; 140, primer párrafo; 143; 144; 145, primer párrafo; 146, primer párrafo y se reforma la fracción IV; 147, primero párrafo (sic); 148, primer párrafo; 149, primer párrafo; 150, primer párrafo; 151, primer y tercer párrafos; la denominación del capítulo V del título primero perteneciente al libro cuarto; 154, párrafos primero y segundo; 155; 159, primer párrafo; 160, quinto párrafo; 161; 162, párrafos primero, segundo, tercero, cuarto, inciso d) y párrafo quinto; 163, fracciones III y IV y se adiciona fracción V; 164; 166; 167, primer y segundo párrafo; 168; 172, primer párrafo; 173; 174, primer párrafo y fracciones II, III y IV; 176; 177, párrafos primero, segundo, tercero, quinto y sexto; 178; 179; 180; 181; 182; 183; 184, primer párrafo y fracción II; 185, fracciones I, II y III; 186; 187, primer párrafo; 188; 189, párrafos primero, segundo, tercero, cuarto y sexto; 192; 196, primer párrafo; 197, incisos a) y b); 199; 202, tercer párrafo; 205, primero y tercer párrafos; 239; 240; 254, primero y segundo párrafos; 255; 256, segundo y tercer párrafo; 259; 260, segundo párrafo; 261; 262, primer párrafo incisos a), b) y c) y segundo párrafo; 263; 265, primer párrafo, incisos b) y d); 266, primer párrafo; 267, primer párrafo, incisos a), b), c) del segundo párrafo, cuarto y quinto párrafos; 268, segundo párrafo, incisos a), b) y c); 270; 277, inciso e); 279; 281, primer párrafo; 28 (sic) 286; 287; 288; 289; 290; 291, primer párrafo y fracción II; 292; 293; 295, primer párrafo; 296; 298; 299, segundo párrafo; 301; 302; 303; 304; 305; 306; 307; 308; 310, primer párrafo; 311 incisos a), b) y c); 312, incisos a), b) c) e) y g), 313, 314, primer párrafo; 315, primer párrafo; 316; 317; 319, fracción II incisos b), c), d) y e); 322, fracciones III, IV, V, VI y VII y tercer párrafo; 324, fracción IV; 325, párrafo cuarto; 333, primer párrafo y fracción II; 334, primer y segundo párrafos; 335, 337, se adicionan los incisos d)



e) y f) y se reforma el segundo y tercer párrafos; 344; 351, fracciones I y III; 359, 373, párrafo primero; 377, primer párrafo, fracción I, incisos a), d) y e), fracción II, incisos a), d) y e), fracción III, incisos a), d) y e); 378, primer párrafo, e incisos c) y d); 380; 383, fracciones II, III, IV, VI y VII y se adicionan un tercer y cuarto párrafos; se adicionan las fracciones XV y XVI, recorriéndose las subsecuentes, del artículo 384; 385, fracción VII y se adiciona la fracción VIII, recorriéndose la subsecuente; 386, primer párrafo, el inciso ñ) y se adiciona el inciso o), recorriéndose en su orden el subsecuente inciso; 387, primer párrafo e inciso c) y se adiciona el inciso d), recorriéndose en su orden el subsecuente; 389, fracciones V y VI y se adicionan las fracciones VII y VIII; 395, inciso c) y se adiciona el inciso d) de la fracción I, se reforman los incisos b) y c) y se adiciona el d) de la fracción VI, y se adicionan los incisos a) y f), recorriéndose el orden de los subsecuentes de la fracción VIII; 401; y se adicionan los artículos 179 Bis; 383 Bis; el capítulo III dentro del título primero del libro octavo, para denominarse 'De las órdenes de protección y de reparación'; con los artículos 400 Bis y 400 Ter; el Capítulo IV dentro del título primero para denominarse 'Del procedimiento especial sancionador', con los artículos 400 Quater; 400 Quintus, todos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos para quedar como sigue:"

En consecuencia, ha lugar a sobreseer porque la disposición se encuentra redactada en esos términos desde el veintiséis de mayo de dos mil diecisiete, en que fue objeto de reforma, sin que en el decreto que nos ocupa haya sido incluido. De ahí que se estime que sus distintas hipótesis normativas fueron consentidas por el partido político promovente de la acción.

Por tanto, se sobresee con fundamento en los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria.

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 de los conceptos de invalidez.

QUINTO.—**Temas a desarrollar.** A continuación se introduce un cuadro que identifica los problemas denunciados como inconstitucionales, las disposiciones impugnadas, así como la acción y partido promovente.



Temas	Normas impugnadas	Acción y partido promovente
Tema 1. Violación a la veda electoral prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General de la República.		Partido Socialdemócrata de Morelos. Partido de la Revolución Democrática. Movimiento Ciudadano. Acciones de inconstitucionalidad 139/2020, 223/2020 y 226/2020.
Tema 2. Violaciones al procedimiento legislativo.		Partido de la Revolución Democrática. Acción de inconstitucionalidad 223/2020.
Tema 3. Porcentaje de asignación por el principio de representación proporcional en diputaciones y regidurías (umbral del 3% al 4%).	Artículos 16, fracciones I, II, inciso a) y XIII, y 18, fracción I.	Partido Socialdemócrata de Morelos. Partido de la Revolución Democrática. Movimiento Ciudadano. Acciones de inconstitucionalidad 139/2020, 223/2020 y 226/2020.
Tema 4. Base de votación que debe utilizarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional.	Artículo 16, fracciones I y II, inciso a).	Partido de la Revolución Democrática. Acción (sic) de inconstitucionalidad 223/2020.
Tema 5. Lista definitiva de los partidos políticos para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.	Artículos 15 y 16, fracciones V, VI y VII.	Partido de la Revolución Democrática. Movimiento Ciudadano. Acción (sic) de inconstitucionalidad 223/2020 y 226/2020.



Tema 6. Tope máximo de diputaciones que puede tener un partido político.	Artículo 16, fracción I, segundo párrafo.	Partido de la Revolución Democrática. Movimiento Ciudadano. Acción (sic) de inconstitucionalidad 223/2020 y 226/2020.
Tema 7. Registro de candidaturas a diputaciones e integrantes de Ayuntamientos por bloques de competitividad.	Artículo 179 Bis.	Partido de la Revolución Democrática. Acción de inconstitucionalidad 223/2020.

SEXTO.—Violación a la veda electoral prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General de la República.

El Partido de la Revolución Democrática argumenta que el Decreto Seiscientos Noventa viola el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General, porque fue publicado dentro del plazo de noventa días que se establece como límite en dicha disposición.

En efecto, según el artículo 160 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Morelos, el proceso electoral ordinario inicia en el mes de septiembre del año previo al de la elección, concretamente durante la primera semana de ese mes con la primera sesión del Consejo Estatal del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana; y sobre esa base, el cómputo del plazo de noventa días previos al inicio del proceso electoral comenzó el tres de junio de dos mil veinte, en tanto que el decreto combatido se publicó hasta el ocho de junio de ese año. Aunado a que contiene modificaciones legales fundamentales, por lo que se violó la prohibición constitucional indicada.

Asiste la razón al partido político; y para el examen de ese concepto de invalidez se observará lo considerado en la acción de inconstitucionalidad 145/2017 y su acumulada 146/2017.⁶

⁶ Ponente Ministro Eduardo Medina Mora I., en sesión de ocho de enero de dos mil dieciocho.



Al respecto, el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal, es del tenor siguiente:

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

"...

"II. ...

"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."

El precepto en cuestión prevé 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 que, durante el mismo, no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Sobre esa disposición este Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes, que establece una obligación y una prohibición en torno a las leyes electorales, ya sean federales o locales, respecto de su promulgación, publicación y reforma.⁷

Asimismo se ha determinado que la obligación se encuentra relacionada con un límite temporal, pues se expresa en el sentido de que dichas normas deben ser promulgadas y publicadas en un plazo específico, esto es, noventa días antes del proceso en el que vayan a aplicarse; mientras que la prohibición se plantea en la lógica de que dichas leyes no pueden ser objeto de modificaciones fundamentales durante el tiempo señalado.

⁷ Como ejemplo de estos precedentes pueden citarse, entre otros, la acción de inconstitucionalidad 61/2012, bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales; la acción de inconstitucionalidad 139/2007, bajo la ponencia de la Ministra Sánchez Cordero; así como la acción de inconstitucionalidad 41/2008, bajo la ponencia del Ministro Góngora Pimentel.



Lo anterior con objeto de que las normas electorales puedan impugnarse y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación esté en aptitud de resolver oportunamente las contiendas respectivas, esto es, antes del inicio del proceso electoral correspondiente, para que, de esta forma, se garantice el principio de certeza que rige en la materia.

Ahora bien, para determinar si efectivamente se viola lo establecido en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal, es necesario determinar si la modificación normativa realizada es o no fundamental, tanto dentro de los noventa días previos como iniciado el proceso electoral.⁸

Respecto al alcance de la expresión "modificaciones legales fundamentales", prevista en el párrafo penúltimo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, este Tribunal Pleno señaló, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017,⁹ que será fundamental aquella que tenga por objeto, efecto o consecuencia producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, no hacer o dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

Así, las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta 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

⁸ Sirve de apoyo el criterio sostenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 98/2006, emitida por el Tribunal Pleno, Novena Época, 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, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXIV, agosto de 2006, P./J. 98/2006, página 1564, con número de registro digital: 174536)

⁹ Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en sesión de veintiséis de octubre de dos mil diecisiete.



correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter señalado.¹⁰

En el caso, conforme a los criterios mencionados, el Decreto Seiscientos Noventa impugnado, contiene modificaciones fundamentales en el sistema electoral del Estado de Morelos, es decir, se trata de modificaciones que alteran sustancialmente disposiciones que rigen el proceso electoral en esa entidad.

En efecto, de la lectura al decreto que nos ocupa se acredita con toda contundencia que el legislador introdujo cambios principalmente sobre paridad de género y representación proporcional, pues por lo que hace a este último aspecto, entre otros supuestos, elevó el porcentaje de votación para que un partido político pueda tener derecho a espacios por representación proporcional; modificó el procedimiento de asignación de diputaciones por ese principio, así como modificó la fórmula para la designación de diputaciones; y por lo que hace a regidurías, también elevó el porcentaje para que los partidos políticos tengan derecho a participar en la distribución de éstas, con consecuentes cambios en la fórmula de asignación, entre otros aspectos relevantes.

Según se advierte, las reformas combatidas alteran el marco jurídico aplicable al proceso electoral en el Estado de Morelos, en tanto rediseñan las reglas sobre paridad y representación proporcional tanto para diputados como para regidurías. Por tanto, se trata de modificaciones legales fundamentales que inciden directamente en la posibilidad de participación de los partidos políticos en las elecciones y la vida pública.

Precisado lo anterior debe determinarse si dichas reformas se promulgaron y publicaron oportunamente, conforme a lo dispuesto por el artículo 105, frac-

¹⁰ Sirve de apoyo el criterio sostenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 87/2007, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN 'MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES', CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXVI, diciembre de 2007, P./J. 87/2007, página 563, con número de registro digital: 70886)



ción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal, para lo cual debe referirse la fecha en que inicia el proceso electoral en que se aplicarán.

Los párrafos primero y tercero del artículo 160 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos establecen lo siguiente:

"Artículo 160. El proceso electoral ordinario se inicia en el mes de septiembre del año previo al de la elección y concluye con los cómputos y las declaraciones que realicen los Consejos Electorales o las resoluciones que, en su caso, emita en última instancia el órgano jurisdiccional correspondiente.

"Para los efectos de este código, el proceso electoral ordinario comprende las etapas siguientes:

"I. Preparación de la elección;

"II. Jornada electoral, y

"III. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones.

"La etapa de preparación de las elecciones se inicia con la primera sesión del Consejo Estatal que celebre durante la primera semana del mes de septiembre del año previo al de la elección al que corresponda el de la elección ordinaria y concluye al iniciarse la jornada electoral."

La disposición indica que el proceso electoral ordinario en el Estado de Morelos se inicia en el mes de septiembre del año previo al de la elección; y que la etapa de preparación de las elecciones se inicia con la primera sesión del Consejo Estatal del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, que celebre durante la primera semana del mes de septiembre del año previo al de la elección al que corresponda el de la elección ordinaria.

De acuerdo con ese precepto el proceso electoral inicia con la primera sesión del Consejo Estatal Electoral que celebre durante la primera semana del mes de septiembre y, en este sentido, la semana comprendió del día uno al cinco



de septiembre, partiendo de que la semana inicia el domingo y concluye en sábado. En ese contexto, la segunda semana de septiembre comenzó el día seis.

Entonces, los noventa días previos a que se refiere el precepto de la Constitución Federal, corrieron del ocho de junio al cinco de septiembre de dos mil veinte; y, por otra parte, el Decreto Seiscientos Noventa se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el ocho de junio de dos mil veinte.

En atención a las fechas indicadas es claro que el decreto combatido se publicó dentro de la veda electoral, es decir, cuando ya estaban transcurriendo los noventa días a que se refiere el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal el cual ordena que las leyes electorales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, pues como se apuntó, los noventa días van del ocho de junio al cinco de septiembre de dos mil veinte, de ahí que el último día para publicar el decreto fue el siete de junio.

No es obstáculo a esta conclusión el que según la página de Internet del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana,¹¹ el Consejo Estatal Electoral haya convocado a la sesión solemne con la que se dio inicio formal al Proceso Electoral Ordinario 2020-2021, para el siete de septiembre de dos mil veinte, a las doce horas, en virtud de que claramente se expresa "inicio formal", lo que obedece a que el artículo 160 del Código Electoral ya citado, expresa que el proceso electoral da inicio en el mes de septiembre y que la etapa de preparación de las elecciones se abre con la primera sesión del Consejo Estatal que celebre durante la primera semana del mes de septiembre, esto es, el artículo señala indudablemente que el proceso inicia la primera semana. Por tanto, el día siete corresponde a la segunda semana de septiembre y la sesión del Consejo Estatal Electoral es para efectos formales, por lo que no puede contradecir la regla expresa consistente en que el proceso electoral inicia la primera semana del mes de septiembre.

Aunado a que la definición de esos días no puede estar sujeta a situaciones fácticas o eventualidades que pudieran acontecer con motivo del inicio del pro-

¹¹ <http://impepac.mx/>



ceso electoral. En este sentido, es aplicable en lo conducente, lo sustentado por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 55/2006 y 50/2017.¹²

Lo antedicho además, en atención a la jurisprudencia P./J. 64/2001 que se reproduce a continuación:

"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. Para efectos de determinar si una norma general electoral fue emitida fuera del plazo permitido que establece el artículo 105, fracción II, inciso f), penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, cuando menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse o bien durante el mismo, para el cómputo de dicho plazo debe atenderse a la fecha que de acuerdo con la legislación electoral vigente, antes de las reformas, señale el inicio del proceso electoral, y no a situaciones fácticas, o eventualidades que pudieran acontecer con motivo del inicio de dicho proceso electoral, pues de admitir lo contrario se violaría el principio de certeza que se salvaguarda con el establecimiento del plazo fijado." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XIII, abril de 2001, P./J. 64/2001, página 876, con número de registro digital:189900)

Por tanto, se actualiza la violación a lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, constitucional porque el decreto combatido se promulgó durante la veda electoral a que se refiere, que prohíbe al legislador realizar modificaciones legales fundamentales en los noventa días anteriores al inicio del proceso electoral.

Por lo expuesto, y al resultar fundado el concepto de invalidez relativo a la violación de la veda electoral, lo procedente es declarar la invalidez total del

¹² Ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en sesión de catorce de diciembre de dos mil seis; y Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, en sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecisiete.



Decreto Seiscientos Noventa impugnado, por lo que resulta innecesario emprender el estudio de los restantes conceptos de invalidez, en términos de la jurisprudencia que a continuación se reproduce:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. 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, Pleno, jurisprudencia, Tomo XIX, junio de 2004, P./J. 37/2004, página 863, con número de registro digital: 181398)

SEPTIMO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 45,¹³ en relación con el 73 de la ley reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte considera que, al haberse determinado la violación a la veda electoral, debe declararse la inconstitucionalidad en su totalidad del Decreto Número Seiscientos Noventa por el que se reforman diversos artículos, se adicionan y se derogan diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos; y de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género y paridad, publicado el ocho de junio de dos mil veinte en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de esa entidad.

¹³ **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."

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."



En consecuencia, dado que este Decreto Número Seiscientos Noventa reformó el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos y toda vez que se trata de normas en materia electoral en la que debe regir como principio rector el de certeza, se determina la **reviviscencia** de las normas existentes previas a las reformas realizadas mediante este decreto; es decir, el próximo proceso electoral en el Estado de Morelos deberá regirse por las normas que estaban vigentes previo al referido decreto invalidado.¹⁴

Además se debe aclarar que conforme a lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal,¹⁵ la legislación anterior que cobrará de nuevo vigor no puede ser reformada durante el proceso electoral, salvo que se trate de modificaciones no fundamentales.

¹⁴ Es aplicable la jurisprudencia P./J. 86/2007, de rubro y texto siguientes: "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 DECLARADA 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 restablecer 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." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXVI, diciembre de 2007, P./J. 86/2007, página 778, con número de registro digital: 170878)

¹⁵ **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."



Finalmente, esta declaratoria de inconstitucionalidad surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la presente sentencia al Poder Legislativo del Estado de Morelos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

SEGUNDO.—Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 223/2020 respecto del artículo 13 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, en términos del considerando cuarto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez del Decreto Número Seiscientos Noventa por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos y de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género y paridad, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa de ocho de junio de dos mil veinte, en atención al considerando sexto de esta determinación.

CUARTO.—La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos; dando lugar a la reviviscencia de las normas del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, previas a la expedición del referido Decreto Número Seiscientos Noventa, en los términos del considerando séptimo de este fallo.

QUINTO.—Públíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", 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 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, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad en la presentación de las demandas, a la legitimación de los promoventes, a las causales de improcedencia (declarar infundadas las causas de improcedencia aducidas por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado) y a los temas a desarrollar.

En relación con el punto resolutivo segundo:

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 cuarto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 13 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de la fecha de inicio del proceso electoral para efectos del cómputo de la veda respectiva, Ríos Farjat con reserva de criterio, Laynez Potisek, Pérez Dayán con reserva de criterio y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, denominado "Violación a la veda electoral prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General de la República", consistente en declarar la invalidez del Decreto Número Seiscientos



Noventa por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos y de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa de ocho de junio de dos mil veinte.

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, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar la reviviscencia de las disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, previo a su reforma mediante el Decreto Número Seiscientos Noventa, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa de ocho de junio de dos mil veinte, y 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de mayo de 2021.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 11 de junio de 2021 a las 10:17 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 14 de junio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL (CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL NO IMPUGNARSE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULO 121, FRACCIÓN XII, DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR COSA JUZGADA [ARTÍCULOS 19, INCISOS A) Y B), Y 66, APARTADO A, INCISOS H) E I), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (ARTÍCULOS 101, FRACCIÓN VII, 125, PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO Y FRACCIÓN III, 126, FRACCIONES I, II, DE LA V A LA X, XIII, XV Y XVI, 127, 128, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DEL 129 AL 131, 157, 183, FRACCIÓN II, 222, 357, PÁRRAFO PRIMERO, Y 382 DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO [ARTÍCULOS 16, PÁRRAFO CUARTO Y FRACCIÓN I, 50, PÁRRAFO PRIMERO, 59, PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO Y TERCERO, 170, FRACCIONES I, Y II, INCISOS B) Y C), 188, PÁRRAFO PRIMERO, Y 242, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CUANDO SE TRATE DE MEDIDAS LEGISLATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN EL DEBER DE ESTABLECER UNA FASE



PREVIA PARA CONSULTAR A LOS REPRESENTANTES DE AQUÉLLOS (INVALIDEZ DEL DECRETO 580 POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE Y SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 22 Y 171, AMBOS DE LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE).

VII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS MEDIDAS DE LA EMERGENCIA SANITARIA ANTE LA PANDEMIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-CoV2 (COVID-19) NO PUEDEN SER EMPLEADAS COMO UNA EXCUSA PARA NO REALIZARLA (INVALIDEZ DEL DECRETO 580 POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE Y SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 22 Y 171, AMBOS DE LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ DEL DECRETO 594 QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS DECRETOS 580 POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE Y SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 22 Y 171, AMBOS DE LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE Y 594 QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A LAS IMPUGNADAS Y DECLARADAS INVÁLIDAS, PARA EVITAR UN VACÍO LEGISLATIVO (REVIVIS-



CENCIA DE LAS NORMAS PREVIAS AL DECRETO 580 POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE Y SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 22 Y 171, AMBOS DE LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL A EMITIR LA REGULACIÓN APLICABLE (VINCULACIÓN AL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE PARA QUE SUBSANE EL VICIO DE INVALIDEZ DEL DECRETO 580 POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE Y SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 22 Y 171, AMBOS DE LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE, CONSISTENTE EN REALIZAR LA CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA, A MÁS TARDAR, DENTRO DEL AÑO SIGUIENTE A LA CONCLUSIÓN DEL PROCESO ELECTORAL EN EL ESTADO, CUYA JORNADA ELECTORAL INICIA LA PRIMERA SEMANA DE ENERO DE DOS MIL VEINTIUNO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 241/2020 Y SUS ACUMULADAS 242/2020, 243/2020, 248/2020 Y 251/2020. PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO Y PARTIDO POLÍTICO LOCAL UNIDAD CIUDADANA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 3 DE DICIEMBRE DE 2020. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al tres de diciembre de dos mil veinte.

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación.** Las acciones de inconstitucionalidad se presentaron de la forma siguiente:



Expediente	Fecha	Partido	Órgano partidista	Presentación
241/2020	Veintiséis de agosto de dos mil veinte.	Partido de la Revolución Democrática.	Dirección Nacional Extraordinaria.	Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
242/2020	Veintisiete de agosto de dos mil veinte.	Partido Revolucionario Institucional.	Presidente de su Comité Ejecutivo Nacional.	Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
243/2020	Veintisiete de agosto de dos mil veinte.	Partido Acción Nacional.	Presidente del Comité Ejecutivo Nacional.	Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación.
248/2020	Treinta y uno de agosto de dos mil veinte.	Partido Movimiento Ciudadano	Comisión Operativa Nacional.	Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
251/2020	Uno de septiembre de dos mil veinte.	Partido Político Local Unidad Ciudadana del Estado de Veracruz.	Presidenta y secretario general del Comité Ejecutivo Estatal.	Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las acciones se presentaron en contra de los artículos 6, fracción I, incisos a), b) segundo párrafo; 8, fracción III; 13, fracción III; 14, último párrafo; 16, párrafos cuarto y quinto, fracción I y penúltimo párrafo; 40, fracción XII; 42, fracción XXIII; 49, párrafo tercero; 50, primer párrafo, apartados A, fracciones I, II y C; 51, párrafo segundo; 59, párrafos primero y segundo; 65; 70, fracción I; 94, fracción II; 100, fracción XXIV; 101, fracciones VII y IX, inciso c) y penúltimo párrafo; 108, fracciones XVI y XVII; 111, fracción XIV; 112, fracción VII; 115, fracción V; 118, fracciones I, II y V; 121, fracción XII; 124, párrafo primero; 125, párrafos primero y segundo, fracción III; 126, fracciones I, II, V a X, XIII, XV y XVI; 127; 128, párrafos primero y segundo; 129; 130; 131; 137, fracción VIII; 141; fracciones II, III, VI, XI a XVIII, XXI, XXII y XXIII, último párrafo; 142, párrafo primero; 143, fracción V; 144, fracciones III y V; 146; 147, párrafos primero, segundo y cuarto; 148, párrafos primero y tercero; 149, párrafos primero, segundo y cuarto; 150, fraccio-



nes I a IV; 151, párrafo primero, fracciones I, IV y V; 152, párrafo primero, fracciones III, IV, V y VIII; 153, párrafos primero y segundo; 154, fracción I; 155, párrafo cuarto; 157; 161, párrafos primero y segundo; 169, párrafo segundo; 170, fracciones I, II incisos a), b), c) y VI; 172, fracción II, incisos c) y e); 174, fracción IV; 175, fracción VI; 176, párrafo primero; 177, párrafo segundo; 181, fracción VIII; 182, fracción II; 183, fracciones I y II; 188, párrafo primero; 192, párrafo primero; 199, párrafos segundo, tercero, cuarto y sexto; 201, párrafos primero a tercero; 216; 218, fracción II, inciso c); 220, párrafo cuarto; 221, párrafo primero, fracciones I y V; 222; 230; 232; 233, párrafo primero y fracción VIII; 239, fracciones II, III y IV; 240; 241, fracción II; 242, fracción IV; 250, fracción V, incisos b) y c); 290, fracción III; 341 Bis, párrafo segundo; 347, párrafo primero; 353; 357, párrafo primero; 359; 382; 383, fracción II; 390, fracción I; 397, apartado A, fracción III, incisos a) y b); transitorios tercero y cuarto; todos atribuidos al Decreto Número 580 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y se reforman los artículos 22 y 171, ambos de la Ley Orgánica del Municipio Libre, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el veintiocho de julio pasado.

Además, de los conceptos de invalidez se advierte que el Partido Revolucionario Institucional contravirtió los artículos 19, inciso a) y 66, apartado A, incisos h) e i), ambos preceptos del Decreto Número 576 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad federativa el veintidós de junio del presente año.

Señalaron como autoridad emisora y promulgadora de las normas impugnadas al Congreso y al gobernador, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, respectivamente.

SEGUNDO.—Normas constitucionales y convencionales que se aducen violadas.

• Los artículos 1o., 2o., 14, 16, 17, 20, 22, 34, 35, 39, 40, 41, 55, 73, 74, 115, 116, 117, 124, 126, 133 y 134 de la Constitución General de la República.



- Los artículos 1, 2, 21, 23, 24, 25, 26 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Los artículos 1, 2, 5, 25 y 50 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- El artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Los artículos 2, 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.**

Los partidos políticos actores hicieron valer los conceptos de invalidez que consideraron pertinentes, a efecto de controvertir la normativa referida en el considerando que precede, según consta en las demandas respectivas.

CUARTO.—**Admisión.** Mediante proveídos de presidencia de uno y dos de septiembre del año en curso, se ordenó formar y registrar los expedientes 241/2020, 242/2020, 243/2020, 248/2020 y 251/2020 relativos a las acciones de inconstitucionalidad presentadas por los partidos políticos nacionales de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional, Acción Nacional y Movimiento Ciudadano; así como el local Unidad Ciudadana de Veracruz, respectivamente. Asimismo, se ordenó su acumulación y turno a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para su trámite y la elaboración del proyecto correspondiente.

Por acuerdo de tres de septiembre siguiente, la Ministra instructora admitió a trámite las demandas, ordenó requerir a las autoridades demandadas, para que rindieran sus informes de ley y acordó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, así como a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que emitieran su opinión.

QUINTO.—**Informes.** La autoridad que emitió y la que promulgó las normas electorales impugnadas, rindieron sus respectivos informes, documentos que se tienen a la vista en la emisión de la presente ejecutoria.



Autoridad	Fecha en que rindió informe
Gobernador de Veracruz	Dieciséis de octubre de dos mil veinte.
Congreso del Estado de Veracruz	Veinticinco de septiembre de dos mil veinte.

SEXTO.—**Informe sobre el inicio del proceso electoral.** Por escrito recibido electrónicamente el diecinueve de septiembre de dos mil veinte, el secretario ejecutivo del Organismo Público Local Electoral de Veracruz informó a este Alto Tribunal que el inicio del proceso electoral ordinario será con la primera sesión que su Consejo General celebre en la primera semana de enero de dos mil veintiuno, en términos del artículo 169 del Código Electoral Local, reformado el veintiocho de julio del año en curso.

SÉPTIMO.—**Opinión especializada en la acción de inconstitucionalidad.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación formuló opinión el quince de septiembre del año en curso y la envió electrónicamente el dieciocho siguiente.

OCTAVO.—**Pedimento de la Fiscalía General de la República.** En términos de lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se le dio vista a la Fiscalía General de la República, sin que a la fecha de cierre de instrucción haya formulado pedimento.

NOVENO.—**Cierre de instrucción y entrega del proyecto de resolución a la Secretaría General de Acuerdos.** En proveído de nueve de noviembre de dos mil veinte, se decretó el cierre de la instrucción y, posteriormente, se remitió 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, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de su



ley reglamentaria, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto segundo, fracción II, del Acuerdo Número 5/2013 del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece; toda vez que en ella los partidos políticos nacionales de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional, Acción Nacional y Movimiento Ciudadano, así como el partido político local Unidad Ciudadana del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, plantean la posible contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte de diversas normas electorales de una entidad federativa, en el caso, del Estado de Veracruz.

Asimismo, con fundamento en el artículo séptimo del Acuerdo General Número 14/2020, de veintiocho de julio de dos mil veinte, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el que se reanudan los plazos procesales suspendidos desde el dieciocho de marzo del mismo año, el cual establece que las sesiones del Pleno y sus Salas se celebrarán a distancia en los términos de la normatividad aplicable.

SEGUNDO.—Oportunidad. Las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos políticos nacionales de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional, Acción Nacional y Movimiento Ciudadano, así como el partido político local Unidad Ciudadana del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se presentaron de forma oportuna, es decir, dentro del plazo de treinta días naturales que establece el artículo 60 de la ley reglamentaria.¹

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 Números 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 quince de julio de dos mil veinte; cancelándose el periodo de receso y prorro-

¹ "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."



gándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio y dos de agosto de dos mil veinte.

Ahora, el Decreto Número 576 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz y el Decreto Número 580 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y se reforman los artículos 22 y 171, ambos de la Ley Orgánica del Municipio Libre, fueron publicados en la Gaceta Oficial de la entidad federativa el veintidós de junio y el veintiocho de julio del año en curso, respectivamente; esto es, dentro del periodo considerado como inhábil por este Alto Tribunal.

En ese orden de ideas, el plazo de treinta días para la promoción de las acciones de inconstitucionalidad en contra de los mencionados decretos, transcurrió del tres de agosto del año en curso (fecha en que se levantó la suspensión de plazos mencionada) al uno de septiembre siguiente.

Por tanto, si las demandas de los partidos de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano y Unidad Ciudadana fueron recibidas en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintiséis, veintisiete y treinta y uno de agosto, así como uno de septiembre, respectivamente, su presentación resulta oportuna.

Igual consideración debe realizarse en lo que atañe a la demanda del Partido Acción Nacional, que fue recibida a través del Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación el veintisiete de agosto de dos mil veinte.

TERCERO.—**Legitimación.** Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General de la República y 62, último párrafo, de la ley reglamentaria de la materia, disponen:

(Reformado, D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

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



"...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 22 de agosto de 1996)

"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:

"...

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"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."

De conformidad con los artículos citados, los partidos políticos podrán promover acciones de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.



b) El partido político promueva por conducto de su dirigencia nacional o estatal, según sea el caso.

c) Quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.

d) Se impugnen normas de naturaleza electoral.

Las demandas de acción de inconstitucionalidad fueron promovidas por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido Movimiento Ciudadano, institutos que se encuentran registrados como partidos políticos nacionales, según certificación expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, de once de septiembre de dos mil veinte.

En lo que respecta a la demanda promovida por el partido político local Unidad Ciudadana del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la calidad de dicho ente de interés público se encuentra acreditada con su registro en la referida entidad federativa, según certificación expedida por el secretario ejecutivo del Organismo Público Local Electoral, de uno de septiembre de dos mil veinte.

La demanda del Partido de la Revolución Democrática fue suscrita por Ángel Clemente Ávila Romero, Adriana Díaz Contreras, Aída Estephany Santiago Fernández, Karen Quiroga Anguiano y Fernando Belaunzarán Méndez, en su calidad de integrantes de la Dirección Nacional Extraordinaria, cuyo carácter se acredita con la certificación expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, de once de septiembre de dos mil veinte.

De los artículos 36, tercero y sexto transitorios de los estatutos, del Partido de la Revolución Democrática,² se advierte que la referida Dirección Nacional

² "Tercero. 1. Este XVI Congreso Nacional mandata a la Dirección Nacional Extraordinaria del Partido de la Revolución Democrática a continuar los trámites ante el Instituto Nacional Electoral para organizar las elecciones internas de consejeros nacionales, estatales y Congresistas, para constituir los respectivos Consejos Estatales, el X Consejo Nacional y el XVII Congreso Nacional. Estas



Extraordinaria es el órgano intrapartidista encargado de la conducción del instituto político, hasta tanto se designe una nueva directiva nacional, por lo que, en ese sentido, tiene la representación legal de ese partido político.

La demanda del Partido Acción Nacional fue suscrita electrónicamente por Marko Antonio Cortés Mendoza en su calidad de presidente del Comité Ejecutivo Nacional de dicho instituto político, cuyo carácter se acredita con la diversa

elecciones se realizarán con base en el listado nominal al corte del pasado 25 de agosto, y en la fecha más inmediata que la dirección nacional acuerde, y convenga con el INE. 2. El XVI Congreso Nacional mandata a la Dirección Nacional Extraordinaria a que una vez publicadas las reformas del estatuto del Partido de la Revolución Democrática en el Diario Oficial de la Federación, proceda a aprobar y publicar de manera inmediata la convocatoria para la elección de sus órganos de dirección y de representación. 3. El PRD ratifica su determinación de continuar impulsando el desarrollo de la vida democrática nacional. Con esta finalidad se propone organizar un polo político y social alternativo de centro izquierda, abriendo sus puertas a la sociedad y llamando a quienes, desde posiciones socialdemócratas, liberales, progresistas y democráticas, quieran organizarse para impulsar reformas que hagan de México una República con un Estado social, democrático y de derecho, que garantice los principios de un Estado laico impulsor de una cultura de la legalidad que erradique la corrupción y la impunidad. 4. Para organizar este polo de centro izquierda se continuarán y ampliarán los vínculos y las relaciones con dirigentes sociales y políticos, intelectuales y activistas defensores de derechos civiles, ambientales y humanos dispuestos a organizarse para construir una fuerza política superior capaz de conquistar la simpatía de una nueva mayoría ciudadana. 5. Para cumplir con los propósitos establecidos en los transitorios anteriores se mandata a la Dirección Nacional Extraordinaria para que nombre de inmediato una Comisión Especial integrada por cinco dirigentes del PRD, que se encargará de elaborar la ruta y los criterios cuantitativos y cualitativos para integrar un listado de personas que serán propuestas en calidad de congresistas para participar como delegados efectivos en el XVII Congreso Nacional. 6. La integración de dicho listado de personas será acordada por consenso, y de no lograrse éste, será con el aval del 80% de los cinco integrantes de la Comisión Especial. Este listado de personas previa afiliación al PRD será presentado al X Consejo Nacional del PRD, para su análisis y en su caso aprobación por mayoría calificada, para que una vez aprobada por el X Consejo Nacional puedan participar con derecho a voz y voto en el XVII Congreso Nacional. 7. Este XVI Congreso Nacional mandata a la Dirección Nacional Extraordinaria para crear una comisión cuya finalidad será organizar de manera inmediata e institucional una jornada nacional de información y discusión en las 32 entidades de la República sobre el proceso de renovación del PRD y, al mismo tiempo, obtener las opiniones y propuestas de los dirigentes estatales y municipales del partido para su fortalecimiento."

"Sexto. Las Direcciones Extraordinarias del Partido, sujetarán sus funciones y atribuciones establecidas en el estatuto aprobado en el XV Congreso Nacional Extraordinario, celebrado los días 17 y 18 de noviembre de 2018, hasta la instalación de los nuevos órganos de dirección y representación que se elijan conforme a la presente reforma estatutaria. ..."

"Artículo 36. La Dirección Nacional Ejecutiva es la autoridad superior en el país entre consejo y consejo. Es la encargada de desarrollar y dirigir la labor política, organizativa, así como la administración del partido."



certificación expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, de once de septiembre de dos mil veinte.

De los artículos 53, inciso a) y 57, inciso a), del Estatuto del Partido Acción Nacional,³ se desprende que el presidente del Comité Ejecutivo Nacional tiene la representación legal de ese partido político.

La demanda del Partido Revolucionario Institucional, fue suscrita por Rafael Alejandro Moreno Cárdenas en su calidad de presidente del Comité Ejecutivo Nacional de dicho instituto político, cuyo carácter se acredita con la certificación expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, de once de septiembre de dos mil veinte.

Del artículo 89, fracción XVI, del Estatuto del Partido Revolucionario Institucional,⁴ se desprende que el presidente del Comité Ejecutivo Nacional tiene la facultad de promover acciones de inconstitucionalidad.

³ "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; ..."

⁴ "Artículo 89. La persona titular de la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional tendrá las facultades siguientes:

"...

"XVI. Ocurrir en representación del partido para promover la acción de inconstitucionalidad referida en el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se trate de plantear una posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución."



La demanda del Partido Movimiento Ciudadano, fue suscrita por José Clemente Castañeda Hoefflich, Alfonso Vidales Vargas, Rodrigo Samperio Chapparro, Maribel Ramírez Topete, Vania Roxana Ávila García, Royfid Torres González, Verónica Delgadillo García, Perla Yadira Escalante y Jorge Álvarez Máynez en su calidad de integrantes de la Comisión Operativa Nacional de dicho instituto político, cuyo carácter se acredita con la certificación expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, de once de septiembre de dos mil veinte.

Del artículo 20, numeral 2, inciso o), del Estatuto del Partido Movimiento Ciudadano,⁵ se desprende que la Comisión Operativa Nacional está facultada para interponer las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

La demanda del partido Unidad Ciudadana fue suscrita por Cinthya Amara Lobato Calderón y Francisco Hernández Toriz, en su calidad de presidenta y secretario general del Comité Ejecutivo Estatal de ese instituto político, quien acredita su carácter con la diversa certificación expedida por el secretario ejecutivo del Organismo Público Local Electoral de uno de septiembre de dos mil veinte.

Por otra parte, del artículo 27, numeral 15(sic), del estatuto del partido Unidad Ciudadana, se desprende que el titular de la presidencia del Comité Ejecutivo Estatal tiene la atribución de acudir en representación del partido para promover acción de inconstitucionalidad.⁶

⁵ "Artículo 20...

"...

"2. Son atribuciones y facultades de la Comisión Operativa Nacional:

"...

"o) Para interponer, en términos de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral."

⁶ "Artículo 27. La persona titular de la presidencia del Comité Ejecutivo Estatal, tendrá las facultades siguientes:

"...

"15. (sic) Ocurrir en representación del partido para promover la acción de inconstitucionalidad referida en el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se trate de plantear una posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución."



Finalmente, en las demandas de acción de inconstitucionalidad se impugnan diversas normas de carácter electoral, por tanto, se tiene por acreditada la legitimación.

CUARTO.—**Improcedencia de la acción de inconstitucionalidad.**

Extemporaneidad de las acciones de inconstitucionalidad.

El Congreso del Estado de Veracruz hace valer como causa de improcedencia la derivada de los artículos 19, fracción VII, 20, fracción II, 59 y 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las siguientes razones:

- Las acciones de inconstitucionalidad 248/2020 del Partido Movimiento Ciudadano y 251/2020 del partido local Unidad Ciudadana son extemporáneas si se considera que el decreto impugnado se publicó en la Gaceta Oficial del Estado el veintiocho de julio del año en curso, por lo que el plazo de treinta días establecido por la ley culminó el veintisiete de agosto siguiente y en el caso las referidas acciones se presentaron el treinta y uno de agosto, así como uno de septiembre de esta anualidad.

Sustancia de la decisión.

Son **infundados** los argumentos expuesto por el Congreso del Estado de Veracruz, en virtud de que las demandas resultan oportunas, toda vez que el Decreto 580 controvertido se emitió en el periodo que este Alto Tribunal declaró inhábil en atención a la emergencia sanitaria por la que atraviesa el país, reanudándose las actividades el tres de agosto del año en curso, por lo que el plazo de treinta días corrió a partir de esa fecha hasta el uno de septiembre siguiente; en consecuencia, si las demandas se presentaron dentro de esa temporalidad, en el caso, el treinta y uno de agosto por el Partido Movimiento Ciudadano por cuanto hace a la 248/2020 y el uno de septiembre por el partido local Unidad Ciudadana, en lo que respecta a la 251/2020, ambos medios de control constitucional resultan oportunos.

Plazo para impugnar.

En efecto, en términos ordinarios, 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, establece que el plazo para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial.⁷

Sin embargo, como quedó evidenciado en el apartado de oportunidad de la presente ejecutoria, 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 Números 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 quince de julio de dos mil veinte; cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio y dos de agosto de dos mil veinte.

En ese sentido, el Decreto Número 580 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y se reforman los artículos 22 y 171, ambos de la Ley Orgánica del Municipio Libre, se publicó el veintiocho de julio del año en curso, esto es, dentro del periodo considerado como inhábil por este Alto Tribunal.

En ese orden de ideas, el plazo de treinta días para la promoción de las acciones de inconstitucionalidad en contra de dicho decreto transcurrió del tres de agosto del año en curso, al uno de septiembre siguiente.

Por tanto, si las demandas de los partidos Movimiento Ciudadano y Unidad Ciudadana, fueron recibidas en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el treinta y uno de agosto, así como uno de septiembre, del año en curso, respectivamente, su presentación resulta oportuna.

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."



De ahí que la causa de improcedencia invocada deba desestimarse.

Extemporaneidad de la demanda respecto de un precepto del Código Electoral Local (no reformado).

Este Tribunal Pleno considera **de oficio** que **se actualiza la improcedencia**, respecto del artículo 121, fracción XII, del Código Electoral Local, el cual no fue objeto de reforma alguna desde la expedición de dicho ordenamiento el uno de julio de dos mil quince, por lo que resulta evidente que su impugnación se realizó de manera extemporánea.

Artículo no reformado.

En efecto, dicho precepto legal no ha sido materia de reforma desde la emisión del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el uno de julio de dos mil quince, por lo que no se puede considerar que exista un nuevo acto legislativo.

Incluso en el Decreto Número 580 que es materia de impugnación a través de la presente acción de inconstitucionalidad sólo se hace referencia a la modificación de las fracciones II, III, IV, VI, VII, VIII y IX. En lo referente a las restantes fracciones sólo se asentó expresamente "X a XIV ...", lo que significa que esas fracciones no sufrieron cambio alguno, como se evidencia de la siguiente comparativa:

Texto anterior	Texto reclamado
"Artículo 121. El director ejecutivo de asuntos jurídicos tendrá las siguientes atribuciones: ... XII. Participar como secretario técnico de las Comisiones Permanentes, temporales o especiales, en el ámbito de su competencia; ..."	"Artículo 121. X. a XIV. ..."



En consecuencia, al no haber sido objeto de reforma el artículo 121, fracción XII, del Código Electoral Local procede sobreseer por extemporaneidad de la demanda, en virtud de que la emisión de dicho artículo data del uno de julio de dos mil quince, por lo que resulta manifiesta la extemporaneidad de su impugnación.

Por consiguiente, procede el sobreseimiento en la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 20, fracción II, en relación con los diversos 19, fracción VII; 59 y 60, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Presentación de acción de inconstitucionalidad previa.

El Congreso del Estado de Veracruz argumenta que la presente acción de inconstitucionalidad es improcedente al haberse presentado otra acción de manera previa, lo anterior conforme con los siguientes argumentos:

- Se actualiza la causal en atención a lo considerado en la diversa acción de inconstitucionalidad 2/98, ya que el Decreto Número 580 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y se reforman los artículos 22 y 171, ambos de la Ley Orgánica del Municipio Libre, publicado el veintiocho de julio del año en curso, fue materia de controversia en una acción de inconstitucionalidad diversa, en el caso, la 148/2020 y sus acumuladas.

- En ese último medio de control constitucional, se controvirtió el Decreto Número 576 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad federativa el veintidós de junio del presente año y se aduce esencialmente lo mismo que en la presente acción: que la reforma electoral no se hizo con la oportunidad de los artículos 41 y 116 de la Constitución General de la República; por lo que se surten los efectos del artículo 19, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia.

Por su parte, el Partido Acción Nacional manifiesta que podría quedar sin materia la acción de inconstitucionalidad por las siguientes razones:



- En lo que respecta a los artículos 50, apartado A, fracción II (falta de motivación para considerar equitativa la disminución del financiamiento público) y 101, fracción IX, inciso a), 146, 147, 148, 149, 151 y 152 (desaparición de los Consejos Municipales Electorales con violación a los principios de progresividad, certeza, legalidad y la autonomía del OPLE de Veracruz); así como por la falta de armonización de la atribución del Tribunal Electoral Local para sustanciar los procedimientos especiales sancionadores, se actualizaría la causa de improcedencia derivada de la impugnación que realizó en la diversa acción de inconstitucionalidad 153/2020, en la que controvertió el Decreto Número 576 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución, en específico, los artículos 19 y 66, apartados A, incisos h), i) y B.

Sustancia de la decisión.

La causa de improcedencia propuesta es **infundada**. El hecho de que se hubieran presentado acciones de inconstitucionalidad contra el Decreto Número 576 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad federativa el veintidós de junio del presente año, no implica que se actualice la improcedencia por cosa juzgada de las presentes acciones de inconstitucionalidad, presentadas contra el diverso Decreto Número 580 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y se reforman los artículos 22 y 171, ambos de la Ley Orgánica del Municipio Libre, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el veintiocho de julio pasado; en virtud de que son actos legislativos distintos.

Asimismo, en el supuesto en que existiera alguna temática que se resolviera en una acción de inconstitucionalidad diversa promovida contra una normativa diferente que pudiera incidir en algún tópico a dilucidar en los medios de control constitucional que nos ocupan en esta ejecutoria, ello no dejaría sin materia el presente medio de control constitucional, pues en todo caso su análisis se realizaría a través de la figura de los efectos reflejos de la cosa juzgada (en lo que sea aplicable) la cual no puede configurar la improcedencia invocada.



Cosa juzgada.

En efecto, conforme con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles⁸ (de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a lo previsto en su artículo 1)⁹ constituye hecho notorio para este Tribunal Pleno¹⁰ que en las acciones de inconstitucionalidad 148/2020, 150/2020, 152/2020, 153/2020, 154/2020, 229/2020, 230/2020 y 252/2020, promovidas por el partido político local ¡Podemos!, Partido de la Revolución Democrática, Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, partido político local todos por Veracruz, Partido Político Movimiento Ciudadano, Partido Revolucionario Institucional y Partido Político Local ¡Podemos!, respectivamente, se controvertió el Decreto Número 576 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad federativa el veintidós de junio del presente año.

Sin embargo, el hecho de que se hubieran promovido esos medios de control constitucional no ocasiona que se actualice la causa de improcedencia invocada.

Lo anterior, porque no estaríamos en presencia de la cosa juzgada, que es la figura jurídica inmersa en el artículo 19, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹¹ ya que requiere para su actualización:

⁸ "Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

⁹ "Artículo 1. 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."

¹⁰ Criterio sustentado en la jurisprudencia: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia P./J. 43/2009, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1102, registro digital: 167593.

¹¹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...



- a) Identidad en:
 - 1) Partes.
 - 2) Normas generales o actos.
 - 3) Conceptos de invalidez.
- b) La emisión de una ejecutoria.

En el caso, es claro que no se cumple con el inciso 2) de los requisitos mencionados porque quienes proponen la causa de improcedencia se refieren a actos legislativos diversos:

- En la acción de inconstitucionalidad 148/2020 y acumuladas es el Decreto 576 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad federativa el veintidós de junio del presente año.

- En la presente acción de inconstitucionalidad 241/2020 y acumuladas, en los artículos que son objeto de estudio en este apartado, es el diverso Decreto Número 580 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y se reforman los artículos 22 y 171, ambos de la Ley Orgánica del Municipio Libre, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el veintiocho de julio pasado.

En consecuencia, no se cumple con el segundo de los requisitos establecidos para la actualización de la litispendencia, esto es, no existe identidad de normas impugnadas.

"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; ..."



Asimismo, en el supuesto en que existiera alguna temática que se resolviera en las acciones de inconstitucionalidad 148/2020 y acumuladas que pudiera incidir en algún tópico a dilucidar en los medios de control constitucional que nos ocupan en esta ejecutoria, ello no dejaría sin materia el presente medio de control constitucional, pues en todo caso su análisis se realizaría a través de la figura de los efectos reflejos de la cosa juzgada, respecto de la cual tampoco se reunirían los elementos que expresamente establece el artículo mencionado, para que se actualizara la improcedencia invocada.¹²

En cambio, este Tribunal Pleno considera, **de oficio, que se actualiza la referida causa de improcedencia**, en lo que respecta a los artículos 19, incisos a) y b), así como 66, apartado A, incisos h) e i) del Decreto Número 576 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad federativa el veintidós de junio del presente año, impugnados por el Partido Revolucionario Institucional en la acción de inconstitucionalidad 242/2020 que es materia de la presente ejecutoria.

Lo anterior en virtud de que este Pleno, en sesión de veintitrés de noviembre del año en curso, resolvió la acción de inconstitucionalidad 148/2020 y acumuladas, dentro de las cuales se encuentra la 230/2020, en la que existe identidad de partes, normas generales reclamadas y conceptos de invalidez respecto a la impugnación efectuada en la mencionada acción de inconstitucionalidad 242/2020.

Cosa juzgada.

En efecto, constituye hecho notorio para este Tribunal Pleno, que el Partido Revolucionario Institucional, presentó acción de inconstitucionalidad, contra el Decreto Número 576 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones

¹² Lo anterior, *mutatis mutandi*, conforme con la jurisprudencia: "COSA JUZGADA REFLEJA. NO ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Segunda Sala jurisprudencia 2a./J. 112/2012 (10a.), Libro XIII, Tomo 3, octubre de 2012, página 1545, registro digital: 2001879, que este Tribunal Pleno comparte para los efectos del razonamiento precisado.



de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad federativa el veintidós de junio del presente año, en el que impugnó, entre otros preceptos, los artículos 19, incisos a) y b); así como 66, apartado A, incisos h) e i).

Dicha acción fue registrada como 230/2020 y se acumuló junto con las diversas 150/2020, 152/2020, 153/2020, 154/2020, 229/2020, 230/2020 y 252/2020, a la 148/2020.

Ahora, de los elementos que se advierten de la referida acción de inconstitucionalidad, se aprecia que se actualizan los supuestos del artículo 19, fracción IV, 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:

1) Existe identidad en la parte actora: el Partido Revolucionario Institucional, así como en la autoridad responsable: Congreso y gobernador, ambos del Estado de Veracruz.

2) Se impugnaron las mismas normas generales: artículos 19, incisos a), en lo que respecta a la fórmula para el cálculo del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos estatales y nacionales con acreditación local y b), en lo atinente a la distribución igualitaria entre los partidos políticos del financiamiento público para actividades específicas; así como 66, apartado A, incisos h) e i), en las porciones correspondientes a la atribución de los Consejos Distritales, para realizar los cómputos distritales de las elecciones de Ayuntamientos y la instalación de los Consejos Municipales Especiales, en los Municipios donde concurren las actividades de dos o más distritos uninominales locales; preceptos constitucionales locales que se modificaron por Decreto Número 576 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad federativa el veintidós de junio del presente año.

3) Los conceptos de invalidez son esencialmente los mismos, como se advierte del contenido de ambas demandas.



4) En sesión de este Pleno de veintitrés de noviembre del presente año, se emitió ejecutoria, en el sentido de declarar la invalidez de todo el decreto legislativo impugnado, al actualizarse las siguientes violaciones al procedimiento legislativo:

- La reforma al artículo 5 de la Constitución de Veracruz comprende cambios legislativos que inciden en los derechos humanos y de participación política de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas de la entidad, pues se refieren a su composición pluricultural y diversidad étnica, sus diferentes expresiones lingüísticas, a que se tomen en cuenta sus prácticas y costumbres para garantizar su acceso a la justicia y participación ciudadana, así como su derecho a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural del Estado, por lo que se trata de aspectos que afectan o pueden llegar a afectar de manera directa los derechos o la autonomía que les corresponde a los pueblos y comunidades indígenas en su autodeterminación; en consecuencia, previo a la discusión de esa modificación, se les debió efectuar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas consulta previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales y de buena fe, en el que se hubiera garantizado el derecho de protección a la salud y la propia vida de la población indígena y afromexicana de Veracruz.

- Por lo anterior, lo procedente es declarar la invalidez de la totalidad del Decreto 576, toda vez que se trata de normas en materia electoral en la que debe regir como principio rector el de certeza, se determina la reviviscencia de las normas existentes previas a las reformas realizadas mediante este decreto; es decir, el próximo proceso electoral en el Estado de Veracruz deberá regirse por las normas que estaban vigentes previo al referido decreto invalidado.

En consecuencia, al haberse resuelto la acción de inconstitucionalidad 230/2020, acumulada a la diversa 148/2020, en relación con la temática propuesta por el Partido Revolucionario Institucional en la acción de inconstitucionalidad 242/2020 materia de estudio en la presente ejecutoria, en lo que respecta a los artículos 19, incisos a) y b), así como 66, apartado A, incisos h) e i), del Decreto Número 576 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad federativa el veintidós de junio del presente



año, es que se debe sobreseer en esta última acción de inconstitucionalidad, sólo en lo que respecta a los preceptos referidos, al existir identidad de partes, normas generales y conceptos de invalidez, en los términos del artículo 19, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹³

Improcedencia por ausencia de conceptos de invalidez.

Este Tribunal Pleno considera, de oficio, que se actualiza la causa de improcedencia derivada de los artículos 59, en relación con el 19, fracción VIII y 61, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁴ en virtud de que los artículos que a continuación se precisarán no se señalaron conceptos de invalidez que controviertan su contenido.

En efecto, de los mencionados artículos de la ley reglamentaria de la materia, se advierte que a las acciones de inconstitucionalidad se les aplicarán las disposiciones establecidas para las controversias constitucionales, en todo aquello que no se encuentre expresamente previsto para las primeras, entre las cuales se encuentran las relativas a las causales de improcedencia.

Como causa de improcedencia, se prevé un supuesto genérico, el relativo a las que deriven de alguna disposición de la ley.

En ese sentido, uno de los requisitos indispensables de la demanda de las acciones de inconstitucionalidad son los conceptos de invalidez.

¹³ Es aplicable, por analogía, la jurisprudencia: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU PROCEDENCIA CONTRA ACTOS IMPUGNADOS EN UNA ANTERIOR EN LA QUE SE SOBRESEYÓ.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia P./J. 47/2008, Tomo XXVII, junio de 2008, página 958, registro digital: 169525.

¹⁴ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. ..."

"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."

"Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

"...

"V. Los conceptos de invalidez."



Al respecto, este Tribunal Pleno ha sustentado que la ausencia de conceptos de invalidez es una causa de improcedencia de las acciones de inconstitucionalidad, ello, con independencia de que exista la figura de la suplencia de la queja deficiente, ya que ésta no es tan amplia como para generar los motivos de disenso, ante la ausencia de argumento alguno contra un precepto impugnado.¹⁵

En ese sentido, en las demandas que son materia de estudio en las acciones de inconstitucionalidad que nos ocupan, se hacen valer conceptos de invalidez relacionados con la creación de los nuevos Consejos Municipales Especiales, lo anterior, con sustento en tres circunstancias torales:

1) A raíz de su creación, desaparecen los Consejos Municipales que se instalaban en cada uno de los Municipios para realizar las actividades de organización propias de las elecciones de Ayuntamientos.

2) Se reduce el número de esos consejos bajo la fórmula de que se instalarán sólo en los Municipios donde concurren actividades de dos o más distritos uninominales locales, los cuales tendrán residencia en la cabecera del Municipio donde ejerzan jurisdicción, y serán responsables de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en la respectiva circunscripción municipal para la que hubieran sido instalados.

3) Se concentran las atribuciones de los desaparecidos Consejos Municipales en los Consejos Distritales en donde no aplique la figura de los nuevos Consejos Municipales Especiales.

Sin embargo, los siguientes artículos, que se impugnan en razón de las anteriores circunstancias, no guardan relación con los conceptos de invalidez invocados por los partidos actores como se evidencia de las siguientes transcripciones:

¹⁵ Conforme con la jurisprudencia: "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LÍMITES DE LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Pleno, jurisprudencia P./J. 4/2013 (10a.), Libro XVII, Tomo 1, febrero de 2013, página 196, registro digital: 2002691.



"Artículo 101. El Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, para el cumplimiento de sus funciones, contará con los órganos siguientes:

"...

"VII. El órgano interno de control; ..."

"Artículo 125. La persona titular del órgano interno de control será designada por el Congreso del Estado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, previa convocatoria pública que éste emita.

"Para ser titular del Órgano Interno de Control del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, se deberá cumplir los requisitos siguientes:

"...

"III. No haber sido consejera o consejero electoral del Consejo General, en los cinco años inmediatos anteriores a la fecha de su designación. El órgano interno de control tendrá el nivel de una dirección ejecutiva del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz."

"Artículo 126. A la persona titular del órgano interno de control le corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

"I. Elaborar y remitir a la Junta General Ejecutiva el programa anual de actividades del órgano interno de control, para ser incluido en el programa operativo anual del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz;

"II. Elaborar el proyecto de presupuesto del órgano interno de control, que se someterá a la aprobación del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz;

"...

"V. Verificar y evaluar que las áreas del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz cumplan con sus normas, objetivos y programas esta-



blecidos, y emitir las recomendaciones pertinentes, que generen la mejora continua del organismo en eficiencia y calidad;

"VI. Dar seguimiento a las recomendaciones que, como resultado de las auditorías internas, se hayan formulado a los órganos del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz;

"VII. Emitir opiniones sobre el proyecto de presupuesto del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz;

"VIII. Inspeccionar el correcto ejercicio del gasto y la aplicación estricta de las partidas presupuestales que lo integren, así como la administración del patrimonio del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz; y opinar sobre el ejercicio y los métodos de control utilizados en el mismo, en apego a la normativa aplicable;

"IX. Participar en los actos de entrega-recepción de los servidores públicos, de mandos medios y superiores del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, con motivo de su separación del cargo, en términos de la normativa aplicable;

"X. Participar en los procedimientos de los comités y subcomités del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, enajenaciones y obra pública, vigilando que se cumplan los ordenamientos aplicables y, en su caso, designar por escrito a sus representantes;

"...

"XIII. Recibir, investigar, sustanciar y resolver las quejas y denuncias sobre hechos que se presenten en contra de los servidores públicos del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, con motivo del incumplimiento de sus obligaciones, en términos de lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y, en su caso, proponer en el dictamen las sanciones que correspondan;

"...



"XV. Ejecutar las sanciones derivadas de los acuerdos que recaigan a los dictámenes presentados al Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz;

"XVI. Formular los anteproyectos de los manuales de organización y procedimientos del órgano interno de control, para lo que considerará las variables de los programas operativos anuales del organismo; y ..."

"Artículo 127. La persona titular del Órgano Interno de Control del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz ejercerá sus atribuciones con probidad e informará de su desempeño al Consejo General, de manera ordinaria, semestralmente; y al Órgano de Fiscalización Superior del Estado, de manera extraordinaria."

"Artículo 128. La persona titular del Órgano Interno de Control del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz durará en el cargo seis años y podrá ser reelecta por una sola vez y sólo podrá ser removida por el Congreso del Estado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, ejercerá sus funciones con autonomía técnica y de gestión y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior del Estado.

"La persona titular del Órgano Interno de Control del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, podrá ser removido por las causas siguientes:"

"Artículo 129. Las sanciones que se impongan a los funcionarios y servidores públicos del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz se aplicarán conforme a lo establecido en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado."

"Artículo 130. El Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz aprobará, integrará y etiquetará, dentro de su presupuesto global, el correspondiente a su órgano interno de control."

"Artículo 131. En caso de impedimento legal o ausencia no mayor a treinta días de la persona titular del órgano interno de control, lo suplirá el titular del área de responsabilidades del propio órgano interno de control."



"Artículo 157. El Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, usará el Padrón Electoral y las listas de electores de acuerdo a los lineamientos emitidos por el Instituto Nacional Electoral."

"Artículo 183. ...

"...

"II. Aperturar el sobre bolsa de seguridad a prueba de roturas y contar inmediatamente antes del inicio de la votación y ante los representantes de partidos o de candidatas y candidatos independientes que se encuentren presentes, las boletas electorales recibidas y anotar su cantidad y el número de folio inicial y final en el acta de la jornada electoral; ..."

"Artículo 222. En la elección de gobernadora o gobernador, los Consejos Distritales remitirán las actas de cómputo distrital y demás documentación relativa al Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, para los efectos del cómputo estatal y la declaración de validez de la elección y de gobernadora o gobernador electo."

"Artículo 357. Los medios de prueba aceptados y admitidos serán valorados por los organismos electorales y el tribunal, atendiendo a los principios de la lógica, de la sana crítica y de la experiencia, tomando en cuenta las reglas especiales señaladas en este artículo."

"Artículo 382. Las nulidades establecidas en este título podrán afectar la votación emitida en una o varias casillas y, en consecuencia, los resultados del cómputo de la elección respectiva. Podrá declararse la nulidad de una elección cuando se den las causales que señala el presente código."

De los artículos transcritos se advierte que ninguno de ellos guarda relación con los ejes torales de la impugnación de los actores, por las razones siguientes:

- Los artículos 101, fracción VII; 125, párrafos primero y segundo, fracción III; 126, fracciones I, II, V a X, XIII, XV y XVI; 127; 128, párrafos primero y segun-



do y 129 a 131; se encuentran relacionados con el Órgano Interno de Control del Organismo Público Local Electoral: su naturaleza, atribuciones, presupuesto, nombramiento del titular, causales de remoción del mismo, temporalidad del cargo y suplencia por ausencia.

- El artículo 157 versa sobre el uso del padrón electoral y las listas de electores por el Organismo Público Local Electoral.

- El artículo 183, fracción II, se refiere a las atribuciones de los secretarios de las mesas directivas de casilla para abrir el sobre bolsa de seguridad a prueba de roturas y el proceso de conteo de las boletas electorales.

- El artículo 222, se refiere al procedimiento de remisión de las actas de cómputo distrital y la documentación respectiva al Consejo General del Organismo Público Local Electoral para efectos de la elección de la gubernatura, por parte de los Consejos Distritales.

- El artículo 357, versa sobre la forma en que los medios de prueba deben ser valorados por los órganos electorales y el Tribunal Electoral Local.

- El artículo 382, se encuentra relacionado con la nulidad de votación en casillas y en la elección.

De lo que precede, se evidencia que ninguno de los preceptos legales referidos incide o hace alusión a la creación de los Consejos Municipales Especiales o las nuevas atribuciones de los Consejos Distritales ante la creación de los primeros, por lo que no guardan relación alguna con los conceptos de invalidez que se hacen valer en relación con esos tópicos.

En consecuencia, este Tribunal Pleno no se encuentra constitucionalmente habilitado para analizar, en suplencia de la queja, los referidos artículos por alguna razón diversa a la propuesta por los actores, ya que ello iría más allá de esa figura jurídica.

En estas condiciones, ante la ausencia de argumentos de invalidez en los términos referidos, procede sobreseer en la acción de inconstitucionalidad únicamente respecto de los artículos 101, fracción VII; 125, párrafos primero, se-



gundo y fracción III; 126, fracciones I, II, V a X, XIII, XV y XVI; 127; 128, párrafos primero y segundo; 129 a 131; 157; 183, fracción II; 222; 357, párrafo primero y 382, todos del Decreto Número 580 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y se reforman los artículos 22 y 171, ambos de la Ley Orgánica del Municipio Libre, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el veintiocho de julio pasado.

Lo anterior, con sustento en los artículos 59, en relación con el 19, fracción VIII y 61, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁶

Improcedencia por cesación de efectos.

Este Tribunal Pleno advierte **de oficio** que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 20, fracción II y 65, todos de la ley reglamentaria de la materia¹⁷ en lo que respecta a los artículos 16, párrafo cuarto y fracción I; 50, párrafo primero; 59, párrafos primero, segundo y tercero; 170, fracciones I, y II, incisos b) y c); 188, párrafo primero y 242, fracción IV, todos del Código Electoral Local, por cesación de efectos, al haber sido materia de reforma mediante Decreto Número 594 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado

¹⁶ Conforme con la jurisprudencia: "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEBE SOBRESERSE EN LA ACCIÓN Y NO DECLARARLOS INOPERANTES.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia P./J. 17/2010, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2312, registro digital: 165360.

¹⁷ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; ..."

"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."

"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."



de Veracruz, publicado el uno de octubre del año en curso en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa.

Es criterio de este Pleno que la causa de improcedencia por cesación de efectos de las normas impugnadas en una acción de inconstitucionalidad, se actualiza cuando 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.¹⁸

Lo anterior, ya que, para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución General debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía; debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, pues la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución.¹⁹

Asimismo, se ha sustentado que, para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad, deben reunirse, al menos, dos aspectos:

Formal, que implica el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación.

2) Material, que se traduce en que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, esto

¹⁸ Jurisprudencia: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia P./J. 8/2004, Tomo XIX, marzo de 2004, página 958, registro digital: 182048.

¹⁹ Jurisprudencia: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia P./J. 24/2005, Tomo XXI, mayo de 2005, página 782, registro digital: 178565.



es, cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores de técnica legislativa (variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, ajuste en la ubicación de los textos, cambios de nombres de entes, dependencias y organismos, una nueva publicación de la norma o la reproducción íntegra de la norma general).²⁰

En el caso, constituye hecho notorio para este Tribunal Pleno que el pasado uno de octubre se publicó en la Gaceta Oficial de Veracruz, el Decreto Número 594 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz, entre cuyas reformas se encuentran los artículos 16, párrafo cuarto y fracción I; 50, párrafo primero; 59, párrafos primero, segundo y tercero; 170, fracciones I, y II, incisos b) y c); 188, párrafo primero y 242, fracción IV, todos del Código Electoral Local, los cuales entrarían en vigor a partir de la referida publicación y que son materia de impugnación a través de la presente acción de inconstitucionalidad, como se evidencia de manera esquemática a través del cuadro siguiente.

Acción de inconstitucionalidad	Temática de los conceptos de invalidez	Artículo impugnado
243/2020 PAN.	Tercer concepto de invalidez, relacionado con la inconstitucionalidad de la preeminencia del principio de paridad de género sobre el de reelección en ediles.	16, párrafo cuarto.
241/2020 PRD. 242/2020 PRI. 243/2020 PAN. 248/2020 MC.	Segundo y tercero conceptos de invalidez del PAN, cuarto concepto de invalidez del PRD, sexto concepto de invalidez de MC y primer concepto de invalidez del PRI, relacionados con la inconstitucionalidad del requisito de elegibilidad para reelección de ediles, relativo a demostrar un modo honesto de vivir, mediante la presentación de sus cuentas públicas del pri-	16, fracción I.

²⁰ Jurisprudencia: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Pleno, jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, registro digital: 2012802.



	mer año de gestión, aprobadas por el Congreso Local.	
242/2020 PRI.	Tercer concepto de invalidez del PRI, relacionado con la inconstitucionalidad de la inclusión de gastos de estructura de partidos políticos con cargo a su financiamiento público.	50, párrafo primero.
242/2020 PRI. 248/2020 MC.	Segundo, tercero, incisos a) y c), y cuarto inciso a), conceptos de validez de MC y noveno concepto de invalidez del PRI, relacionados con la inconstitucionalidad de la reducción del tiempo de la fase de preparación de la elección, así como del tiempo de procesos internos de partidos para registro de coaliciones y selección de candidaturas.	59, párrafos primero y segundo. 170, fracciones I y II, incisos a), b) y c).
248/2020 MC.	Tercero, inciso a), concepto de invalidez de MC, relativo a la inconstitucionalidad por presunta inconsistencia entre la fecha de presentación de la convocatoria de selección de candidatos de los partidos ante el Organismo Público Local Electoral y la comunicación a éste del procedimiento de selección.	59, párrafos segundo y tercero.
241/2020 PRD. 242/2020 PRI. 243/2020 PAN. 248/2020 MC. 251/2020 PUC.	Primer concepto de invalidez del PAN, PUC y PRD; segundo y quinto, incisos a), b) y c), conceptos de invalidez de MC; sexto y séptimo conceptos de invalidez del PRI, relacionados con la inconstitucionalidad de la desaparición de Consejos Municipales y creación de Consejos Municipales Especiales reduciendo su número y concentrando facultades en los Consejos Distritales.	170 fracciones I, II incisos b), c) y VI. 188, párrafo primero. 242, fracción IV.

En ese sentido, se cumple con el primer requisito de la cesación de efectos, esto es, que formalmente los artículos reclamados fueron objeto de reforma a través de un procedimiento legislativo seguido por el Congreso de Veracruz y publicados en la Gaceta Oficial del Estado.

En lo que respecta al aspecto material, resulta necesario analizar la materia de la reforma a través del siguiente cuadro comparativo:



Texto reclamado	Texto reformado
<p>"Artículo 16. ...</p> <p>...</p> <p>En estos casos, los partidos políticos no podrán incumplir con el principio de paridad de género en ninguna de sus vertientes bajo el argumento de postular a candidatos que deseen reelegirse; por lo que, debe privilegiarse el principio de paridad sobre el de reelección;</p> <p>I. Únicamente podrán ser registrados para el mismo Municipio en que fueron electos previamente, debiendo contar los interesados con la presentación de sus cuentas públicas del primer año de gestión y haber sido éstas aprobadas por el Congreso, como elemento para demostrar que cuenta con un modo honesto de vivir en términos del artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."</p>	<p>"Artículo 16. ...</p> <p>...</p> <p>En estos casos, los partidos políticos no podrán incumplir con el principio de paridad de género en ninguna de sus vertientes bajo el argumento de postular a candidatos que deseen reelegirse.</p> <p>I. Únicamente podrán ser registrados para el mismo Municipio en que fueron electos previamente, debiendo contar los interesados con la presentación de sus cuentas públicas del primer año de gestión dentro del plazo establecido por el artículo 33, fracción XXIX de la Constitución Política del Estado y 28 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado, como elemento para demostrar que cuenta con un modo honesto de vivir en términos del artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."</p>
<p>"Artículo 50. Los partidos políticos, para efectos de las elecciones locales, gozan con cargo a los recursos financieros locales, del derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, con independencia de las demás prerrogativas otorgadas en esta ley, conforme a lo siguiente: ..."</p>	<p>"Artículo 50. Los partidos políticos, para efectos de las elecciones locales, gozan con cargo a los recursos financieros locales, del derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, entre otras prerrogativas, previstas expresamente en la Constitución Política del Estado y en el presente código con base en las disposiciones siguientes: ..."</p>
<p>"Artículo 59. Los procesos internos de selección de candidatos de los partidos políticos iniciarán a partir a partir del cuarto domingo del mes de enero del año correspondiente a la elección y deberán concluir a más tardar el cuarto domingo del mes de marzo.</p>	<p>"Artículo 59. Los procesos internos de selección de candidatos de los partidos políticos iniciarán a partir del tercer domingo del mes de enero del año correspondiente a la elección y deberán concluir a más tardar al segundo domingo del mes de marzo.</p>



Por lo menos **diez** días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere al párrafo anterior, cada partido determinará, conforme a sus estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatas y candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando:

"I. a VI. ...

"Los partidos políticos tienen la obligación de presentar al Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, a más tardar diez días antes del inicio de las precampañas, la convocatoria para la selección de sus candidatos, debidamente aprobada por sus órganos competentes. ..."

"Artículo 170. ...

I. La instalación del consejo general, en la primera semana del mes de enero del año de la elección sin perjuicio de las actividades concurrentes con el Instituto Nacional Electoral; de los Consejos Municipales Especiales a más tardar el segundo domingo de febrero del año de la elección; **y de los Consejos Distritales a más tardar el día treinta y uno de marzo del año de la elección;**

II. ...

...

b) Del primero al día diez de febrero del año de la elección ordinaria para los Consejos Municipales Especiales **y al veinticinco de marzo para los Consejos**

Por lo menos **siete** días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere el párrafo anterior, cada partido determinará, conforme a sus estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatas y candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando:

I. a VI. ...

Los partidos políticos tienen la obligación de presentar al Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, a más tardar tres días antes del inicio de las precampañas, la convocatoria para la selección de sus candidatos, debidamente aprobada por sus órganos competentes. ..."

"Artículo 170. ...

I. La instalación del Consejo General, en la primera semana del mes de enero del año de la elección sin perjuicio de las actividades concurrentes con el Instituto Nacional Electoral; de los Consejos Municipales Especiales **y de los Consejos Distritales a más tardar el segundo domingo de febrero del año de la elección;**

II. ...

...

b) **Del primero al día diez de febrero del año de la elección ordinaria para los Consejos Municipales Especiales y Consejos Distritales,** la presidencia del



Distritales, la presidencia del consejo general conforme a los criterios aprobados relativos a la recepción y evaluación de las solicitudes que presenten los aspirantes, propondrá a dicho consejo los nombramientos de las consejeras y consejeros así como funcionarias y funcionarios electorales correspondientes, con base en la lista de los ciudadanos que cubran los requisitos señalados en la convocatoria; y,

c) El consejo general designará a las consejeras y consejeros así como funcionarias y funcionarios electorales de los Consejos Municipales Especiales a más tardar el segundo sábado del mes de febrero del año de la elección y **de los Consejos Distritales a más tardar el día treinta del mes de marzo del año de la elección; ..."**

"**Artículo 188.** A más tardar el veintisiete de abril del año de la elección de que se trate, los Consejos Distritales, **con el apoyo de los Consejos Municipales Especiales**, publicarán en cada Municipio, numeradas progresivamente, la relación de las casillas electorales que se instalarán, su ubicación y el nombre de sus integrantes."

"**Artículo 242.** ...

...

IV. En el caso de la votación para integrantes de Ayuntamientos:

a) La suma de los resultados obtenidos después de realizar las operaciones que señalan las fracciones I, II, III y IV del artículo 233 de este código, constituirá el cómputo distrital de esta elección;

Consejo General conforme a los criterios aprobados relativos a la recepción y evaluación de las solicitudes que presenten las y los aspirantes, propondrá a dicho consejo los nombramientos de las consejeras y consejeros así como funcionarias y funcionarios electorales correspondientes, con base en la lista de los ciudadanos que cubran los requisitos señalados en la convocatoria; y,

c) El consejo general designará a las consejeras y consejeros así como funcionarias y funcionarios electorales **de los Consejos Municipales Especiales y Consejos Distritales a más tardar el segundo sábado del mes de febrero del año de la elección; ..."**

"**Artículo 188.** A más tardar el veintisiete de abril del año de la elección de que se trate, los Consejos Distritales **y los Consejos Municipales Especiales**, publicarán en cada Municipio, numeradas progresivamente, la relación de las casillas electorales que se instalarán, su ubicación y el nombre de sus integrantes."

"**Artículo 242.** ...

I. a III. ...

IV. Se deroga."



b) A las fórmulas de candidatos de presidenta o presidente municipal, de síndica o síndico, así como de regidoras y regidores en los casos en donde sólo se registre la postulación de un partido o coalición, que en el Municipio haya obtenido el mayor número de votos, el Consejo Distrital correspondiente expedirá las respectivas constancias de mayoría, previa declaración de validez de la elección;

c) En el caso de Ayuntamientos constituidos por tres ediles, a la fórmula de candidatas y candidatos a regidora o regidor único, que en el Municipio haya obtenido la mayor votación de los minoritarios, el Consejo Distrital correspondiente expedirá la respectiva constancia de asignación;

d) En el caso de Ayuntamientos constituidos por más de tres ediles, a la fórmula de candidatas y candidatos a regidoras o regidores, el Consejo Distrital correspondiente expedirá las respectivas constancias de asignación en términos de lo establecido en los artículos 238 párrafo segundo fracción II y 239 de este código; y,

e) Una copia certificada de la documentación contenida en el paquete de cómputo distrital se enviará al Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano."

De la comparativa que precede se advierte que las reformas en cuestión modificaron los siguientes aspectos de la normativa reclamada:

- En lo que respecta al artículo 16, párrafo cuarto, suprimió el mandato expreso relativo a la preeminencia del principio de paridad sobre el de reelección en el caso de cargos edilicios.

- En lo que atañe al artículo 16, fracción I, se adiciona al requisito de elegibilidad para optar por la reelección en cargos edilicios, relativo a la presenta-



ción de sus cuentas públicas del primer año de gestión, que ello se realice dentro del plazo establecido por el artículo 33, fracción XXIX, de la Constitución Política del Estado y 28 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado.

- En relación con el primer párrafo del artículo 50, se adiciona al supuesto de los gastos de los partidos, entre los cuales se encuentra el de estructura, que pueden solventar con cargo al financiamiento público local, que ello es entre otras prerrogativas, previstas expresamente en la Constitución y el código local.

- Por cuanto hace al artículo 59, párrafos primero a tercero, se modifican las siguientes fechas:

- Se establece como inicio de los procesos internos de selección de candidaturas de los partidos, el tercer domingo de enero del año de la elección, cuando en la norma reclamada se establecía el cuarto domingo de dicho mes.

- Se determina la conclusión de los mencionados procesos para el segundo domingo de marzo, cuando la norma reclamada establecía el cuarto domingo del referido mes.

- Se establece como plazo para la definición del proceso aplicable para la selección de candidaturas de los partidos siete días antes del inicio formal del procedimiento de selección y en el precepto reclamado se contemplaba un plazo de diez días.

- El plazo para la entrega de la convocatoria se fija en tres días previos al inicio de las precampañas, mientras que en la norma reclamada se establecían diez días.

- En lo que atañe al artículo 170, fracciones I y II, incisos b) y c), se modifican diversas fechas relacionadas con procesos vinculados con los Consejos Distritales:

- La fecha de instalación se establece, a más tardar, para el segundo domingo de febrero del año de la elección, mientras que en la norma reclamada se fijaba, a más tardar, para el treinta y uno de marzo del año de la elección.



- La propuesta por quien ocupe la presidencia del Organismo Público Local Electoral de los nombramientos de consejerías distritales se establece para tener lugar del primero al diez de febrero del año de la elección, mientras que en la norma reclamada se extendía el plazo al veinticinco de marzo.

- La designación de las consejerías distritales se fija para que tenga lugar, a más tardar, el segundo sábado de febrero del año de la elección, en tanto que en la norma reclamada tenía lugar, a más tardar, el treinta de marzo.

- En lo que respecta al artículo 188, primer párrafo, se modifica la atribución de los Consejos Municipales Especiales de apoyar a los Consejos Distritales para la publicación en cada Municipio de la relación de las casillas electorales que se instalarán junto con su ubicación y nombre de integrantes, para establecer que esa tarea les corresponde de manera directa al igual que a los distritales.

- Por último, se deroga la fracción IV del artículo 242, que establecía las reglas aplicables para los resultados de los cómputos distritales para el supuesto de la votación para integrantes de Ayuntamientos.

Lo anterior, evidencia que las reformas cumplen con el requisito material establecido jurisprudencialmente por este Pleno para que se actualice la cesación de efectos de las normas reclamadas, ya que las modificaciones no fueron sólo cambios de palabras o cuestiones menores de técnica legislativa.

Cabe precisar que, además, es posible decretar el sobreseimiento por cesación de efectos, en virtud de que las reformas en cuestión se emitieron con anterioridad a que se cumpliera el término de noventa días de veda establecido en el artículo 105, fracción II, de la Constitución General de la República, toda vez que el Decreto Número 594 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz se publicó en la Gaceta Oficial del Estado el uno de octubre pasado, por lo que el referido plazo de noventa días transcurrió del dos de octubre al treinta de diciembre del año en curso, mientras que el proceso electoral inicia con la primera sesión que el Consejo General del Organismo Público Local Electoral celebre en la primera semana de enero de dos mil veintiuno, en términos del artículo 169 del Código Electoral Local, reformado el veintiocho de julio del año en curso.



En consecuencia, ante las modificaciones materiales recién advertidas, este Tribunal Pleno considera que los artículos reclamados 16, párrafo cuarto y fracción I; 50, párrafo primero; 59, párrafos primero, segundo y tercero; 170, fracciones I, y II, incisos b) y c); 188, párrafo primero y 242, fracción IV, todos del Código Electoral Local, han perdido sus efectos y, por ende, no es viable examinar su regularidad constitucional toda vez que la acción de inconstitucionalidad no tiene efectos retroactivos en la presente materia electoral.

No existiendo otro motivo de improcedencia hecho valer por las partes ni que se advierta de oficio, se procede al estudio de fondo del asunto.

QUINTO.—Catálogo temático del estudio de fondo.²¹

<p>Tema 1. Violación al proceso legislativo por omisión de consultar a los pueblos y comunidades indígenas asentados en los Municipios, en relación con la supresión de los Consejos Municipales (octavo concepto de invalidez del PRI).</p>	<p>Decreto Número 580 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y se reforman los artículos 22 y 171, ambos de la Ley Orgánica del Municipio Libre, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad federativa el veintiocho de julio del año en curso.</p>
<p>Tema 2. Violación al proceso legislativo por omisión de consultar al INE, OPLE, Tribunal Electoral de Veracruz, asociaciones políticas y universidades, en relación con la supresión de los Consejos Municipales y la creación de Consejos Municipales Especiales previo a la reforma (primer concepto de invalidez del PAN y quinto concepto de invalidez del PRI).</p>	
<p>Tema 3. Violación al proceso legislativo por falta de fundamentación y motivación del dictamen presentado por la comisión dictaminadora (primer concepto de invalidez de MC).</p>	

²¹ Para efectos de este apartado se identificarán a los partidos políticos nacionales con sus siglas: Partido de la Revolución Democrática: PRD, Partido Revolucionario Institucional: PRI, Partido Movimiento Ciudadano: MC, Partido Acción Nacional: PAN, Partido Local Unidad Ciudadana: PUC.



Tema 4. Desaparición de Consejos Municipales y creación de Consejos Municipales Especiales reduciendo su número y concentrando facultades en los Consejos Distritales e incrementando gastos secretos [primer concepto de invalidez del PAN, PUC y PRD; segundo y quinto, incisos a), b) y c), conceptos de invalidez de MC; sexto y séptimo conceptos de invalidez del PRI]

- Artículo 6, fracción I, incisos a), b), segundo párrafo.
- Artículo 70, fracción I.
- Artículo 101, fracción IX, inciso c).
- Artículo 108, fracciones XVI y XVII.
- Artículo 111, fracción XIV.
- Artículo 112, fracción VII.
- Artículo 115, fracción V.
- Artículo 118, fracciones I, II y V.²²
- Artículo 137, fracción VIII.²³
- Artículo 141, fracciones II, III, VI, XI a XVIII, XXI, XXII y XXIII, último párrafo.
- Artículo 143, fracción V.
- Artículo 144, fracciones III y V.
- Artículo 146.
- Artículo 147, párrafos primero, segundo y cuarto.²⁴
- Artículo 148, párrafos primero y tercero.²⁵
- Artículo 149, párrafos primero, segundo y cuarto.²⁶
- Artículo 150, fracciones I a IV.²⁷
- Artículo 151, párrafo primero, fracciones I, IV y V.²⁸
- Artículo 152, párrafo primero, fracciones III, IV, V y VIII.²⁹

²² Se precisan esas fracciones por los partidos PUC, PRD y PRI, el PAN no señala fracciones específicas.

²³ El PAN sólo especifica el artículo, pero en la impugnación del PUC y PRD se especifica el apartado precisado.

²⁴ El PAN, MC y PRI sólo especifican el artículo, pero en su impugnación el PUC y PRD señalan los apartados precisados.

²⁵ El PAN, MC y PRI sólo especifican el artículo, pero en su impugnación el PUC y PRD señalan los apartados precisados.

²⁶ El PAN, MC y PRI sólo especifican el artículo, pero en su impugnación el PUC y PRD señalan los apartados precisados.

²⁷ El PAN, MC y PRI sólo especifican el artículo, pero en su impugnación el PUC y PRD señalan los apartados precisados.

²⁸ El PAN, MC y PRI sólo especifican el artículo, pero en su impugnación el PUC y PRD señalan los apartados precisados.

²⁹ El PAN, MC y PRI sólo especifican el artículo, pero en su impugnación el PUC y PRD señalan los apartados precisados.



- Artículo 153, párrafos primero y segundo.³⁰
- Artículo 154, fracción I.³¹
- Artículo 155, párrafo cuarto.³²
- Artículo 161, párrafos primero y segundo.³³
- Artículo 170, fracción VI.
- Artículo 172, fracción II, incisos c) y e).
- Artículo 174, fracción IV.
- Artículo 175, fracción VI.
- Artículo 176, párrafo primero.³⁴
- Artículo 177, párrafo segundo.
- Artículo 181, fracción VIII.
- Artículo 182, fracción II.
- Artículo 183, fracción I.
- Artículo 192, párrafo primero.³⁵
- Artículo 199, párrafos segundo, tercero, cuarto y sexto.³⁶
- Artículo 201, párrafos primero a tercero.³⁷
- Artículo 216.
- Artículo 218, fracción II, inciso c).³⁸
- Artículo 220, párrafo cuarto.³⁹
- Artículo 221, párrafo primero, fracciones I y V.⁴⁰

³⁰ El PAN sólo especifican el artículo, pero en su impugnación el PUC y PRD señalan los apartados precisados.

³¹ El PAN y PRI sólo especifican el artículo, pero sólo se reformó la porción precisada.

³² El PRI sólo especifica el artículo, pero en su impugnación el PUC, PRD y PAN señalan los apartados precisados.

³³ El PRI sólo especifica el artículo, pero en su impugnación el PAN, PUC y PRD señalan los apartados precisados.

³⁴ El PAN sólo especifica el artículo, pero en su impugnación el PUC y PRD señalan los apartados precisados.

³⁵ El PAN sólo especifica el artículo, pero en su impugnación el PUC y PRD señalan los apartados precisados.

³⁶ El PRI sólo especifica el artículo, pero en su impugnación el PAN, PUC y PRD señalan los apartados precisados.

³⁷ El PRI sólo especifica el artículo, pero en su impugnación el PAN, PUC y PRD señalan los apartados precisados.

³⁸ MC sólo especifica el artículo, pero sólo se reformaron las porciones precisadas.

³⁹ MC sólo especifica el artículo, pero en su impugnación el PAN, PUC y PRD señalan el apartado precisado.

⁴⁰ El PAN, PRI y MC sólo especifican el artículo, pero en su impugnación el PUC y PRD señalan los apartados precisados.



	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 230. • Artículo 232. • Artículo 233, párrafo primero y fracción VIII.⁴¹ • Artículo 240. • Artículo 241, fracción II. • Artículo 290, fracción III. • Artículo 341 Bis, párrafo segundo. • Artículo 347, párrafo primero. • Artículo 383, fracción II. • Artículo 390, fracción I. • Artículo 397, apartado A, fracción III, incisos a) y b).
<p>Tema 5. Supresión de fechas límites de instalación de los Consejos Distritales y los municipales [quinto, inciso a) concepto de invalidez de MC].</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 142, párrafo primero. • Artículo 149, párrafo primero.
<p>Tema 6. Reducción del tiempo de la fase de preparación de la elección, [segundo, tercero, incisos a) y c), y cuarto inciso a), conceptos de validez de MC, noveno concepto de invalidez del PRI].</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 65. • Artículo 149, párrafo primero. • Artículo 169, párrafo segundo.
<p>Tema 7. Aplazamiento de los trabajos de monitoreo [cuarto, inciso a), concepto de validez de MC].</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 49, párrafo tercero
<p>Tema 8. Requisito de elegibilidad relativo a que no exista sanción derivada de sentencia firme por violencia política contra las mujeres en razón de género (segundo y tercero conceptos de invalidez del PAN).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 8, fracción III.
<p>Tema 9. Facultad del OPLE para crear el registro de las personas condenadas y sancionadas por violencia política contra las mujeres en razón de género [segundo, tercero y cuarto, inciso c) conceptos de invalidez del PAN].</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 100, fracción XXIV.

⁴¹ El PRI y MC sólo especifican el artículo, pero en su impugnación el PUC y PRD señalan los apartados precisados.



<p>Tema 10. Obligación de los partidos locales a establecer mecanismos y procedimientos internos para sancionar los actos relacionados con la violencia política contra las mujeres en razón de género [tercero, cuarto, inciso c) y quinto conceptos de invalidez del PAN].</p>	<ul style="list-style-type: none">• Artículo 42, fracción XXIII.
<p>Tema 11. Bloques de competitividad para garantizar la paridad de género [tercero y cuarto, inciso a), conceptos de invalidez del PAN].</p>	<ul style="list-style-type: none">• Artículo 14, último párrafo (diputaciones).• Artículo 16, penúltimo párrafo (ediles).
<p>Tema 12. Ajuste de paridad en la asignación de representación proporcional, a través de la última fórmula del género mayormente representado de la lista del partido político con menor porcentaje de votación (quinto concepto de invalidez del PRD).</p>	<ul style="list-style-type: none">• Artículo 239, fracciones II, III y IV.• Artículo 250, fracción V, incisos b) y c).
<p>Tema 13. Trato diferenciado entre partidos y candidaturas independientes, derivado del requisito de elegibilidad para reelección de estas últimas, relativo a cumplir con las etapas previstas en el Código Electoral Local, dentro de las que se otorga un plazo de treinta días previos a la campaña para obtener respaldo ciudadano [cuarto concepto de invalidez, inciso b) del PAN].</p>	<ul style="list-style-type: none">• Artículo 13, fracción III.• Artículo 16, quinto párrafo.
<p>Tema 14. Reducción del cincuenta por ciento del financiamiento para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales, con impacto general en otros rubros y trato inequitativo con los partidos locales derivado de ello. (séptimo y octavo conceptos de invalidez del PAN; segundo concepto de invalidez del PRD; segundo y tercero conceptos de invalidez del PRI).</p>	<ul style="list-style-type: none">• Artículos 50, apartado A, fracciones I y II.



<p>Tema 15. Fórmula de distribución igualitaria de financiamiento público de partidos políticos para actividades específicas distinta a las bases constitucionales y de la Ley General de Partidos Políticos (noveno concepto de invalidez del PAN y segundo concepto de invalidez del PRI).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 50, apartado C.
<p>Tema 16. Restricción de financiamiento a partidos políticos nacionales que no participaron previamente en un proceso electoral local, al condicionarlo a que obtengan, cuando menos, el tres por ciento de la votación válida emitida en el siguiente proceso electoral de diputaciones [tercero, inciso b), concepto de invalidez de MC].</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 51, párrafo segundo.
<p>Tema 17. Modificación a la forma de asignación del financiamiento público de los partidos políticos y reintegro de los recursos estatales del ejercicio presupuestal de dos mil veinte desde la entrada en vigor del decreto, lo cual es a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado el veintiocho de julio de dos mil veinte (sexto conceptos de invalidez del PAN y PRD; cuarto concepto de invalidez del PRI).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo tercero transitorio. • Artículo cuarto transitorio (PAN).
<p>Tema 18. Límites a los montos por concepto de representación de los partidos ante el Consejo General del Organismo Público Local Electoral (tercer concepto de invalidez del PRD).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 40, fracción XII
<p>Tema 19. Causal de pérdida de registro de un partido político, al no obtener por lo menos, el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección inmediata anterior a gubernatura o diputaciones. [tercero, inciso c) (sic), concepto de invalidez de MC].</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 94, fracción II.
<p>Tema 20. Supresión de facultades del Órgano de Control Interno [cuarto, inciso a), concepto de invalidez de MC].</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 124, párrafo primero.



<p>Tema 21. Inclusión de la austeridad en la creación de unidades administrativas del Organismo Público Local Electoral para cumplimiento de sus funciones [cuarto, incisos a) y b), concepto de invalidez MC].</p>	<ul style="list-style-type: none">• Artículo 101, penúltimo párrafo.
<p>Tema 22. Supresión del recurso de apelación contra las resoluciones dictadas en los procedimientos en materias de referendo o plebiscito, en que se legitimaba para su interposición al Ejecutivo del Estado, Congreso y Ayuntamientos que hubieran efectuado la convocatoria respectiva (séptimo concepto de invalidez de MC).</p>	<ul style="list-style-type: none">• Artículo 353.
<p>Tema 23. Supresión de la facultad del Tribunal Electoral de Veracruz de realizar notificaciones electrónicas (octavo concepto de invalidez de MC).</p>	<ul style="list-style-type: none">• Artículo 359.
<p>Tema 24. Supresión de la facultad del Organismo Público Local Electoral de organización, desarrollo y vigilancia de plebiscitos y referendos [cuarto, inciso a), concepto de invalidez de MC].</p>	<ul style="list-style-type: none">• No señala artículo, pero se advierte la facultad en el artículo 99.⁴²• La facultad del OPLE para organizar, desarrollar y vigilar plebiscitos y referendos, se desprende del artículo 99.

Lo anterior, tomando en cuenta que en el considerando que precede se decretó el sobreseimiento en la acción, respecto de los artículos:

- 19, incisos a) y b), así como 66, apartado A, incisos h) e i), del Decreto Número 576 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad federativa el veintidós de junio del presente año.

- 121, fracción XII, del Decreto Número 580 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y se reforman los artículos 22 y 171, ambos

⁴² Página treinta y tres de la demanda.



de la Ley Orgánica del Municipio Libre, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el veintiocho de julio pasado; por extemporaneidad en su impugnación.

- 101, fracción VII; 125, párrafos primero, segundo y fracción III; 126, fracciones I, II, V a X, XIII, XV y XVI; 127; 128, párrafos primero y segundo; 129 a 131; 157; 183, fracción II; 222; 357, párrafo primero y 382, todos del Decreto Número 580 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y se reforman los artículos 22 y 171, ambos de la Ley Orgánica del Municipio Libre, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el veintiocho de julio pasado; por ausencia de conceptos de invalidez.

- 16, párrafo cuarto y fracción I; 50, párrafo primero; 59, párrafos primero, segundo y tercero; 170, fracciones I, y II, incisos b) y c); 188, párrafo primero y 242, fracción IV, todos del Código Electoral Local; por cesación de efectos.

SEXTO.—Análisis de las temáticas de fondo.

Tema 1. Violaciones al proceso legislativo por omisión de consultar previamente a los pueblos, comunidades indígenas y afroamericanas. Decreto Número 580 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y se reforman los artículos 22 y 171, ambos de la Ley Orgánica del Municipio Libre, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad federativa el veintiocho de julio del año en curso.

Cuestión preliminar

Previo al estudio de los conceptos de invalidez, debe precisarse que este Tribunal Pleno ha establecido que las violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada son de **estudio preferente**, toda vez que de resultar fundadas ello comprenderá un efecto invalidante total, de tal forma que sería innecesario ocuparse de los vicios de fondo que se le atribuyan al precepto normativo en cuestión.

Lo anterior, porque no es jurídicamente posible que subsista una norma como consecuencia de un procedimiento legislativo seguido de forma irregular



y en contravención a los principios democráticos que deben regir todo debate parlamentario.⁴³

Este Alto Tribunal también ha sustentado que las violaciones al procedimiento legislativo pueden trascender al plano constitucional y, por ende, tener un potencial invalidante de la norma en la medida en que afecten las premisas básicas en que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado.

En consecuencia, en el análisis del potencial invalidante de las irregularidades planteadas por los promoventes se debe vigilar que se cumplan con dos principios: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales, cuando ello no redunde en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada en la norma sujeta a escrutinio constitucional; y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que se refiere a dejar de considerar como irrelevante toda infracción propuesta que acontezca en el procedimiento parlamentario que culminó con la aprobación de la norma impugnada a través de la votación que debió observar las previsiones legales respectivas.⁴⁴

En ese sentido, para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en el presente medio de control constitucional infringen las garantías de debido proceso, legalidad y seguridad jurídica contenidas en la Constitución General de la República, que provocan la invalidez de la norma emitida, o bien, carecen de relevancia invalidante, al no perturbar los atributos democráticos de la decisión final, resulta necesario atender a tres aspectos fundamentales:

⁴³ Criterio sustentado en la jurisprudencia: "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, Pleno, jurisprudencia P./J. 32/2007, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, registro digital: 170881.

⁴⁴ Criterio sustentado en la tesis: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, tesis P. XLIX/2008, Tomo XXVII, junio de 2008, página 709, registro digital: 169493.



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 para ello.

3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.⁴⁵

Una vez precisado lo anterior, se procede al análisis de los conceptos de invalidez que involucran violación al procedimiento legislativo por el Congreso del Estado de Veracruz, en relación con la emisión del decreto de reformas impugnado.

Conceptos de invalidez.

El Partido Revolucionario Institucional en su octavo concepto de invalidez argumenta lo que a continuación se expone:

- Existe violación a los artículos 1o. y 2o., apartado B, primer párrafo, de la Constitución General de la República; así como 2, apartado 2, inciso b); 4, apartado 1; 5, inciso b), 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 4, 5 y 20, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que contienen como acción afirmativa esencial para los pueblos

⁴⁵ Criterio sustentado en la jurisprudencia: "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, Pleno, tesis P. L/2008, Tomo XXVII, junio de 2008, página 717, registro digital: 169437.



originarios, que se les reconozca el derecho a su libre determinación, buscando su máxima protección y permanencia.

- La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido en diversos precedentes que los tratados internacionales en la materia coinciden en reconocer la importancia y necesidad de preservar la identidad cultural, territorios y formas de organización social de los pueblos indígenas; buscar el establecimiento, entre las múltiples culturas del respeto a la diferencia y diversidad; garantizar el derecho a las minorías para que participen en el desarrollo político, económico, público, social y cultural en el que se desenvuelven, poniendo fin a toda clase de discriminación y opresión; así como crear conciencia de que los pueblos indígenas tienen derecho, en condiciones de igualdad, al goce y protección de los derechos humanos y libertades.

- Previo a modificar el marco legal que tradicionalmente ha regido la organización de las elecciones de los Municipios legalmente considerados como indígenas en Veracruz, se les debió consultar sobre la conveniencia de suprimir la figura de los Consejos Municipales, a efecto de que expresaran plenamente si la medida era adecuada para su natural convivencia, ello, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria y garantizar la vigencia de sus derechos y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, por lo que resulta aplicable en ese sentido lo resuelto por este Pleno en la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada.

Sustancia de la decisión

Son **esencialmente fundados** los conceptos de invalidez, **suplidos en su deficiencia**, relacionados con la omisión del Congreso de Veracruz de realizar consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas asentadas en esa entidad federativa, previo a la emisión del decreto reclamado.

Lo anterior, en virtud de que este Pleno, en suplencia de la queja, considera que la adición del capítulo IV Bis. *De los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas*, artículos 17 Bis, 17 Ter y 17 Quáter, incide en la libre determinación y autonomía en la autoorganización y gobierno interno de los citados pueblos y comunidades.



Ello, toda vez que esos preceptos contienen previsiones en relación con la elección de representantes ante los Ayuntamientos y autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno; la dimensión de la paridad de género en sus procedimientos democráticos; así como la forma en que el Organismo Público Local Electoral debe adoptar las medidas necesarias para la organización, acompañamiento y apoyo a las comunidades, pueblos indígenas y afromexicanas, en coordinación con las autoridades tradicionales, nacionales y locales, a través de la emisión de acuerdos al respecto.

En consecuencia, si dicha adición se realizó por las Comisiones Permanentes Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales y de Organización Política y Procesos Electorales, hasta el momento en que se emitió el dictamen con proyecto del decreto reclamado, sin que se hubiera acreditado que, como parte del procedimiento legislativo, se realizó una consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de manera previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe; en consecuencia, ello es violatorio de lo previsto en los artículos 1o. y 2o. de la Constitución General de la República, así como 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Consulta a pueblos, comunidades indígenas y afromexicanas.

En relación con la temática relativa al derecho fundamental de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, la cual debe hacerse extensiva a los pueblos y comunidades afromexicanas en términos del apartado C, del artículo 2o. de la Constitución General de la República, conforme con el decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve,⁴⁶ este Tribunal Pleno, en la acción de inconstitucionalidad 148/2020 y sus acumuladas presentada bajo la ponencia del Ministro Juan

⁴⁶ "Artículo 2. ...

"...

"C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social."



Luis González Alcántara Carrancá, en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil veinte, estableció lo siguiente:

- De los artículos 1o., párrafo primero y 2o. de la Constitución General y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ha concluido reiteradamente que los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos tienen el derecho humano a ser consultados en forma previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo, cuando las autoridades pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses de manera directa.

- Las características de la consulta se desarrollan de la siguiente manera:

- Debe ser previa. Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

- Debe ser culturalmente adecuada. El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

- La consulta informada. Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto de forma voluntaria.

- La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en



área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

- Las actividades que pueden afectar de manera eventual a los pueblos originarios pueden tener diversos orígenes, uno de los cuales puede ser el trabajo en sede legislativa.

- Conforme a los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, es necesario que los órganos legislativos de las entidades federativas incluyan periodos de consulta indígena dentro de sus procesos legislativos. Por tanto, las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso legislativo con el objetivo de garantizar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas.⁴⁷

- En la acción de inconstitucionalidad 81/2018, presentada bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, resuelta en sesión de ocho de septiembre de dos mil veinte, este Tribunal Pleno determinó que con la emisión del Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública, ambas del Estado de Guerrero, existe una violación directa a los artículos 2o. de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT y, en consecuencia, declaró su invalidez de manera total, bajo las siguientes consideraciones:

- Las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

⁴⁷ Tales consideraciones han sido reiteradas en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019.



- En todo caso, es necesario que los procesos de participación a través de la consulta –previo a la presentación de la iniciativa o una vez que ello ha sido realizado– permitan incidir en el contenido material de la medida legislativa correspondiente.⁴⁸

Siguiendo la metodología de la referida acción de inconstitucionalidad 148/2020 y sus acumuladas, se debe analizar si en el caso el legislador del Estado de Veracruz observó el mandato constitucional, esto es, si el Decreto Número 580 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y se reforman los artículos 22 y 171, ambos de la Ley Orgánica del Municipio Libre, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el veintiocho de julio pasado, es susceptible de afectar directamente a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de la entidad federativa, pues de esto depende la procedencia o improcedencia de la consulta a la cual habría estado obligado el órgano legislativo local.

De ser así, en un segundo momento, será necesario analizar si el Poder Legislativo del Estado previó una fase adicional en su proceso legislativo con el fin de consultar a los pueblos y comunidades originarios del Estado.

Ahora bien, este Tribunal Pleno, **en suplencia de la queja**, advierte que en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y se reforman los artículos 22 y 171, ambos de la Ley Orgánica del Municipio Libre, **se incluyó** el capítulo IV Bis, titulado "*De los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericanas*.", en el que se establecieron los artículos 17 Bis, 17 Ter y 17 Quáter, que son del tenor siguiente:

⁴⁸ Las referidas consideraciones se reiteraron de manera reciente al resolver la acción de inconstitucionalidad 136/2020 en la que se declaró la invalidez del Decreto Número 460, por el que se adicionan los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte y en la acción de inconstitucionalidad 164/2020, en la que se declaró la invalidez total del Decreto 703, por el que se expide la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, ello al considerar que el Poder Legislativo Local no realizó una consulta indígena realmente válida, pues únicamente llevó a cabo una serie de foros generales y no vinculantes a partir de un procedimiento que no fue culturalmente adecuado y que no tuteló los intereses de las comunidades indígenas.



"Capítulo IV Bis

"De los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas

"Artículo 17 Bis. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los Municipios con población indígena, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales a sus representantes ante los Ayuntamientos, así como 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 de acuerdo con el principio de paridad de género, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera gradual."

"Artículo 17 Ter. En asuntos relacionados con los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de Veracruz, se garantizará su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 5o. de la Constitución Local, asegurando la paridad entre mujeres y hombres."

"Artículo 17 Quáter. El Organismo Público Local Electoral de Veracruz tomará las medidas necesarias para la organización, acompañamiento y apoyo a las comunidades, pueblos indígenas y afromexicanas, en coordinación con las autoridades tradicionales, nacionales y locales competentes el reconocimiento y celebración de dichos ejercicios democráticos, para lo cual emitirá lineamientos que garanticen la participación política de las y los habitantes de dichos pueblos y comunidades, en un marco de progresividad, igualdad e interculturalidad."

De lo transcrito se advierte que el contenido de dichos artículos incide en la libre determinación y autonomía en la autoorganización y gobierno interno, de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, al establecer los siguientes aspectos:

- La elección de representantes ante los Ayuntamientos, así como a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno con pleno respeto a la paridad de género de manera gradual.



- La garantía de su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión, asegurando la paridad de género, en asuntos relacionados con ellos.

- La forma en que el Organismo Público Local Electoral debe adoptar las medidas necesarias para la organización, acompañamiento y apoyo a las comunidades, pueblos indígenas y afromexicanas, en coordinación con las autoridades tradicionales, nacionales y locales, en el caso, a través de lineamientos que garanticen la participación política de los habitantes en un marco de progresividad, igualdad e interculturalidad.

Asimismo, la normativa va más allá de lo establecido en el artículo 2o. de la Constitución General de la República, como se puede advertir de lo dispuesto en el artículo 17 Quáter en el que se habilita al Organismo Público Local Electoral de Veracruz para tomar las medidas que considere necesarias para la organización, acompañamiento y apoyo a las comunidades, pueblos indígenas y afromexicanas, en coordinación con las autoridades tradicionales, nacionales y locales competentes del reconocimiento y celebración de dichos ejercicios democráticos.

Lo anterior, de manera directa a través de lineamientos emitidos por dicho órgano que, a su juicio, garanticen la participación política de los habitantes de dichos pueblos y comunidades, en un marco de progresividad, igualdad e interculturalidad.

Así, los referidos cambios legislativos actualizan los criterios del Tribunal Pleno para hacer exigible la consulta indígena, pues del análisis del procedimiento legislativo que dio origen al decreto reclamado se advierte que no se llevó a cabo consulta alguna a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas previo a la emisión del decreto impugnado, vedándoles la oportunidad de opinar sobre un tema que es susceptible de impactar en su cosmovisión, lo que implica una forma de asimilación cultural.

La única motivación que se advierte por parte del Congreso de Veracruz en relación con la inclusión de dichos preceptos legales, se encuentra en el dictamen con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz de



Ignacio de la Llave y se reforman los artículos 22 y 171, ambos de la Ley Orgánica del Municipio Libre, en el que las Comisiones Permanentes Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales y de Organización Política y Procesos Electorales del Congreso de Veracruz, al respecto manifestaron:

"... Con la reforma al Código Electoral se ofrecen también garantías para que los órganos jurisdiccionales y administrativos guíen su actuación con enfoque de género e interculturalidad, tal y como lo mandata la Constitución Federal, sobre todo en la reciente reforma de junio de 2019 que establece en su artículo 2 el reconocimiento y garantía del derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación.

"De ahí que, estas dictaminadoras consideramos que, en concordancia con el mandato constitucional, es fundamental incorporar un capítulo IV Bis denominado 'De los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas', en el que se establece que los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas tienen derecho a elegir, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales a sus representantes ante los Ayuntamientos, así como 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 de acuerdo con el principio de paridad de género, de manera gradual.

"Asimismo, este capítulo considera que el Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz tomará las medidas necesarias para la organización, acompañamiento y apoyo a las comunidades, pueblos indígenas y afromexicanas, en coordinación con las autoridades tradicionales, para el reconocimiento y celebración de dichos ejercicios democráticos. ..."

Sin que se hiciera alguna mención en relación con que la adición fuera el resultado de una consulta previa, culturalmente adecuada a través de los representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ni que la misma hubiera formado parte del procedimiento legislativo.

Incluso, a nivel local, la Ley Número 879 de Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 12, establece



que es el Congreso del Estado quien debe llevar a cabo la consulta cuando esté de por medio la creación, reforma o derogación de leyes susceptibles de afectarles directamente.⁴⁹

Por otra parte, tal y como se determinó al resolver las acciones de inconstitucionalidad 136/2020 y 164/2020, es un hecho notorio para esta potestad jurisdiccional que el once de marzo de dos mil veinte la Organización Mundial de Salud declaró la pandemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) como una emergencia de salud pública de interés internacional.

Igual hecho notorio es que el Consejo de Salubridad General, en sesión extraordinaria celebrada el diecinueve de marzo de dos mil veinte, acordó reconocer la epidemia en México como una enfermedad grave de atención prioritaria y el veinticuatro de marzo posterior, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *"Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)"*.

El objeto de dicho acuerdo fue establecer las medidas preventivas que se debían implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) y resultaban obligatorias, entre otras, para las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno.⁵⁰

⁴⁹ Artículo 12. Los pueblos y comunidades de indígenas deberán ser consultados, mediante procedimientos apropiados a los que se deberá dar la debida publicidad y transparencia, a través de sus autoridades, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento sobre las medidas propuestas.

"Cuando la consulta a que se refiere el párrafo anterior trate sobre la creación, reforma o derogación de leyes, se llevará a cabo por el Congreso del Estado y cuando se refiera a medidas administrativas las realizará el Consejo Consultivo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades de Indígenas."

⁵⁰ **Artículo primero.** El presente acuerdo tiene por objeto establecer las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

"Para los integrantes del Sistema Nacional de Salud será obligatorio el cumplimiento de las disposiciones del presente acuerdo.



En síntesis, las medidas tuvieron como objetivo el distanciamiento social para la mitigación de la transmisión poblacional de virus, disminuyendo así el número de contagios de persona a persona y, por ende, el de propagación de la enfermedad, con especial énfasis en grupos vulnerables.⁵¹

"Las autoridades civiles, militares y los particulares, así como las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno, estarán obligadas a la instrumentación de las medidas preventivas contra la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), a que se refiere el primer párrafo de este artículo.

"Para efectos de este acuerdo se entenderá por medidas preventivas, aquellas intervenciones comunitarias definidas en la 'Jornada Nacional de Sana Distancia', que tienen como objetivo el distanciamiento social para la mitigación de la transmisión poblacional de virus SARS-CoV2 (COVID-19), disminuyendo así el número de contagios de persona a persona y por ende el de propagación de la enfermedad, con especial énfasis en grupos vulnerables, permitiendo además que la carga de enfermedad esperada no se concentre en unidades de tiempo reducidas, con el subsecuente beneficio de garantizar el acceso a la atención médica hospitalaria para los casos graves."

⁵¹ **"Artículo segundo.** Las medidas preventivas que los sectores público, privado y social deberán poner en práctica son las siguientes:

"a) Evitar la asistencia a centros de trabajo, espacios públicos y otros lugares concurridos, a los adultos mayores de 65 años o más y grupos de personas con riesgo a desarrollar enfermedad grave y/o morir a causa de ella, quienes en todo momento, en su caso, y a manera de permiso con goce de sueldo, gozarán de su salario y demás prestaciones establecidas en la normatividad vigente indicada en el inciso c) del presente artículo. Estos grupos incluyen mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, menores de 5 años, personas con discapacidad, personas con enfermedades crónicas no transmisibles (personas con hipertensión arterial, pulmonar, insuficiencia renal, lupus, cáncer, *diabetes mellitus*, obesidad, insuficiencia hepática o metabólica, enfermedad cardiaca), o con algún padecimiento o tratamiento farmacológico que les genere supresión del sistema inmunológico;

"b) Suspender temporalmente las actividades escolares en todos los niveles, hasta el 17 de abril del 2020, conforme a lo establecido por la Secretaría de Educación Pública;

"c) Suspender temporalmente las actividades de los sectores público, social y privado que involucren la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas a partir de la entrada en vigor de este acuerdo y hasta el 19 de abril del 2020.

"Las dependencias y entidades de la administración pública federal y las organizaciones de los sectores social y privado, deberán instrumentar planes que garanticen la continuidad de operaciones para el cumplimiento de sus funciones esenciales relacionadas con la mitigación y control de los riesgos para salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) y garantizar los derechos humanos de las personas trabajadoras, en particular los señalados en el inciso a) del presente artículo, y de los usuarios de sus servicios. en el sector público, los titulares de la áreas (sic) de administración y finanzas u homólogos o bien las autoridades competentes en la institución de que se trate, determinarán las funciones esenciales a cargo de cada institución, cuya continuidad deberá garantizarse conforme al párrafo anterior.

"En el sector privado continuarán laborando las empresas, negocios, establecimientos mercantiles y todos aquéllos que resulten necesarios para hacer frente a la contingencia, de manera enunciativa, hospitales, clínicas, farmacias, laboratorios, servicios médicos, telecomunicaciones, y medios de información, servicios hoteleros y de restaurantes, gasolineras, mercados, supermercados, misceláneas, servicios de transportes y distribución de gas, siempre y cuando no correspondan a espacios cerrados con aglomeraciones.



Así, al menos desde el diecinueve de marzo de dos mil veinte, nuestro país atraviesa oficialmente por una pandemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), frente a la cual todas las autoridades estatales se encuentran obligadas a cumplir con una serie de medidas adoptadas para garantizar el derecho a la vida, la salud y la integridad de las personas, en particular, de aquellas en mayores condiciones de vulnerabilidad.

En relación con esta condición, los pueblos y las comunidades indígenas y afroamericanas han sido un grupo estructural y sistemáticamente vulnerado en el goce y ejercicio de sus derechos humanos; por ello, la implementación de las medidas antes descritas exige un enfoque diferencial y respetuoso de la diversidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

Las medidas de la emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones, sin implementar un procedimiento de consulta en forma previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales y de buena fe.

Al respecto, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos formuló la recomendación número 1/2020, de diez de abril de dos mil veinte, en la que indica a los Estados miembros:

"Las relaciones laborales se mantendrán y aplicarán conforme a los contratos individuales, colectivos, contratos ley o condiciones generales de trabajo que correspondan, durante el plazo al que se refiere el presente acuerdo y al amparo de la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional.

"Todo lo anterior, con estricto respeto a los derechos laborales de las y los trabajadores, en los sectores público, social y privado;

"d) Suspender temporalmente y hasta nuevo aviso de la autoridad sanitaria, los eventos masivos y las reuniones y congregaciones de más de 100 personas;

"e) Cumplir las medidas básicas de higiene consistentes en lavado frecuente de manos, estornudar o toser cubriendo boca y nariz con un pañuelo desechable o con el antebrazo; saludar aplicando las recomendaciones de sana distancia (evitar saludar de beso, de mano o abrazo) y recuperación efectiva para las personas que presenten síntomas de SARS-CoV2 (COVID-19) (evitar contacto con otras personas, desplazamientos en espacios públicos y mantener la sana distancia, durante los 15 días posteriores al inicio de los síntomas), y,

"f) Las demás que en su momento se determinen necesarias por la Secretaría de Salud, mismas que se harán del conocimiento de la población en general, a través del titular de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud."



"57. Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia."

Como puede advertirse, a efecto de no vulnerar el derecho a una consulta culturalmente adecuada y proteger la vida, la salud y la integridad de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas es recomendable abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o continuar con éstas, en los casos en que deba darse participación activa a ese sector históricamente discriminado.

Al respecto, este Alto Tribunal observa que el Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave debió abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas de la entidad, si no implementó un procedimiento de consulta previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales y de buena fe, en el que se hubiera garantizado el derecho de protección a la salud y la propia vida de la población indígena y afroamericana del Estado de Veracruz.

En consecuencia, toda vez que en el Decreto Número 580 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y se reforman los artículos 22 y 171, ambos de la Ley Orgánica del Municipio Libre, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el veintiocho de julio pasado, se adiciona el capítulo IV Bis. "*De los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericanas*", artículos 17 Bis, 17 Ter y 17 Quáter, mismos que inciden en la libre determinación y autonomía en la autoorganización y gobierno interno, de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, sin haber realizado una consulta previa, culturalmente adecuada a través de los representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe, resulta violatorio de lo dispuesto en los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, lo procedente es declarar la invalidez de dicho decreto.



Razón por la cual, tal y como se precisó en el apartado de cuestión preliminar en el presente considerando, al ser total el efecto invalidante, resulta innecesario ocuparse de los restantes conceptos de invalidez relacionados con violaciones al procedimiento legislativo y temáticas de fondo en lo que respecta a las impugnaciones particularizadas de diversos artículos del decreto reclamado, como se advierte del catálogo temático del estudio de fondo, establecido en el considerando quinto de la presente ejecutoria.

SÉPTIMO.—Efectos. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 45,⁵² en relación con el 73, de la ley reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte considera que, al advertirse violaciones en el procedimiento legislativo, debe declararse la inconstitucionalidad en su totalidad del Decreto Número 580 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y se reforman los artículos 22 y 171, ambos de la Ley Orgánica del Municipio Libre, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el veintiocho de julio pasado.

En consecuencia, dado que este Decreto 580 reformó el Código Electoral de Veracruz y toda vez que se trata de normas en materia electoral en la que debe regir como principio rector el de certeza, se determina la reviviscencia de las normas existentes previas a las reformas realizadas mediante ese decreto; es decir, el próximo proceso electoral en el Estado de Veracruz deberá regirse por las normas que estaban vigentes previo al decreto invalidado.⁵³ Aclarándose

⁵² "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."

"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."

⁵³ Es aplicable la jurisprudencia P./J. 86/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 778, registro digital: 170878, de rubro y texto siguiente: "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 DECLARADA INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL."



que, conforme a lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal,⁵⁴ la legislación anterior que cobrará de nuevo vigor no puede ser reformada durante el proceso electoral, salvo que se trate de modificaciones no fundamentales.

Extensión de efectos.

En observancia al principio de certeza que debe regir en la materia electoral y toda vez que ha quedado insubsistente el Decreto 580 que reformó el Código Electoral de Veracruz, este Tribunal Pleno considera que deben hacerse extensivo los efectos invalidantes al diverso Decreto 594, publicado el uno de octubre pasado en la Gaceta Oficial de Veracruz.

En efecto, el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria, faculta a este Alto Tribunal, para que, en los casos en que se declare la invalidez de una norma general, se extiendan sus efectos a todas aquellas cuya validez dependa de la expulsada.

Este Pleno ha determinado que la ejecución de sus determinaciones derivadas de sentencias estimatorias implica la posibilidad de fijar los elementos necesarios para su plena eficacia con respecto al sistema jurídico constitucional del cual derivan. Por lo que cuenta con amplio margen de apreciación para

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 restablecer 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."

⁵⁴ "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."



equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional, salvaguardando el precepto fundamental violado, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos.⁵⁵

Asimismo, es criterio de este Pleno que para decretar esa invalidez es necesario verificar que las normas respecto de las cuales se extiendan los efectos invalidantes regulen o se relacionen directamente con algún aspecto previsto en las invalidadas, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer.⁵⁶

En el caso, las reformas contenidas en el referido Decreto 594, fueron emitidas tomando en consideración el contexto de modificaciones establecidas en el Decreto 580 (que ha quedado insubsistente) para regir junto con estas últimas el sistema electoral de la entidad federativa.

En ese sentido, en atención al principio de certeza jurídica, los efectos invalidantes del Decreto 580, que propician la reviviscencia de las normas electorales vigentes con anterioridad a su emisión, deben hacerse extensivos al diverso Decreto 594.

Finalmente, las declaratorias de inconstitucionalidad surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, dando lugar a

⁵⁵ Criterio sustentado en la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 84/2007: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777, registro digital: 170879.

⁵⁶ Criterio sustentado en la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 32/2006: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1169, registro digital: 176056.



la reviviscencia de las normas del Código Electoral Local, previas a la expedición del referido Decreto Número 580, en la inteligencia de que la consulta respectiva y la legislación correspondiente deberán realizarse y emitirse, a más tardar, dentro del año siguiente a la conclusión del proceso electoral en el Estado, cuya jornada electoral inicia la primera semana de enero de dos mil veintiuno.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de los artículos 16, párrafo cuarto y fracción I, 50, párrafo primero, 59, párrafos primero, segundo y tercero, 101, fracción VII, 121, fracción XII, 125, párrafos primero, segundo y fracción III, 126, fracciones I, II, de la V a la X, XIII, XV y XVI, 127, 128, párrafos primero y segundo, 129, 130, 131, 157, 170, fracciones I y II, incisos b) y c), 183, fracción II, 188, párrafo primero, 222, 242, fracción IV, 357, párrafo primero, y 382 del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformados y adicionados mediante Decreto Número 580, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de julio de dos mil veinte, así como de los artículos 19, párrafo quinto, incisos a) y b), y 66, apartado A, incisos h) e i), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado y adicionado mediante el Decreto Número 576, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de junio de dos mil veinte, de conformidad con el considerando cuarto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez del Decreto Número 580 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y se reforman los artículos 22 y 171, ambos de la Ley Orgánica del Municipio Libre, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de julio de dos mil veinte y, por extensión, la del Decreto Número 594 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz, publicado en dicho medio de difusión oficial el primero de octubre de dos mil veinte, en atención a los considerandos sexto y séptimo de esta determinación.

CUARTO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de



Veracruz de Ignacio de la Llave, dando lugar a la reviviscencia de las normas del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, previas a la expedición del referido Decreto Número 580, en la inteligencia de que la consulta respectiva y la legislación correspondiente deberá realizarse y emitirse, a más tardar, dentro del año siguiente a la conclusión del proceso electoral en el Estado, tal como se precisa en el considerando séptimo de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio 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 las Ministras y 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 en funciones Franco González Salas, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y al catálogo temático del estudio de fondo.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Aguilar Morales en contra del sobreseimiento por falta de conceptos de invalidez, Pardo Rebolledo en contra del sobreseimiento por falta de conceptos de invalidez y separándose del criterio de cambio normativo, Piña Hernández en contra del sobreseimiento por falta de conceptos de invalidez y por la invalidez adicional del artículo 50, párrafo primero, del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando cuarto, relativo a la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, consistente en sobreseer de oficio respecto de los artículos



16, párrafo cuarto y fracción I, 50, párrafo primero, 59, párrafos primero, segundo y tercero, 101, fracción VII, 121, fracción XII, 125, párrafos primero, segundo y fracción III, 126, fracciones I, II, de la V a la X, XIII, XV y XVI, 127, 128, párrafos primero y segundo, 129, 130, 131, 157, 170, fracciones I y II, incisos b) y c), 183, fracción II, 188, párrafo primero, 222, 242, fracción IV, 357, párrafo primero, y 382 del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformados y adicionado mediante el Decreto Número 580, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de julio de dos mil veinte, así como de los artículos 19, párrafo quinto, incisos a) y b), y 66, apartado A, incisos h) e i), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, adicionados mediante el Decreto Número 576, publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el veintidós de junio de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente en funciones Franco González Salas con reserva de criterio, respecto del considerando sexto, relativo al análisis de las temáticas de fondo, denominado "Violaciones al proceso legislativo por omisión de consultar previamente a los pueblos, comunidades indígenas y afromexicanas", consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 580 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y se reforman los artículos 22 y 171, ambos de la Ley Orgánica del Municipio Libre, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de julio de dos mil veinte. Los Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 3) declarar la invalidez, por extensión, del Decreto Número 594 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz, publicado en dicho medio de difusión oficial el primero de octubre de dos mil veinte. El Ministro Pardo Rebolledo votó en contra.



En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar la reviviscencia de las normas previas a las modificadas mediante el decreto invalidado para el próximo proceso electoral en el Estado de Veracruz, aclarándose que la legislación anterior que cobrará de nuevo vigor no puede ser reformada durante el proceso electoral, salvo que se trate de modificaciones no fundamentales, en la inteligencia de que la consulta respectiva y la legislación correspondiente deberá realizarse y emitirse a más tardar dentro de un año siguiente a la conclusión del proceso electoral cuya jornada habrá de verificarse el primer domingo de junio del dos mil veintiuno y 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El Ministro Pardo Rebolledo votó en contra.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y 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 no asistió a la sesión de primero de diciembre de dos mil veinte por desempeñar una comisión oficial.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La tesis de jurisprudencia P/J. 25/2016 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 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 21 de junio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA Y CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA).

II. SISTEMA ELECTORAL MIXTO DE MAYORÍA RELATIVA Y DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS OBLIGA A LOS ESTADOS A INTEGRAR SUS LEGISLATURAS CON DIPUTADOS ELECTOS POR AMBOS PRINCIPIOS, AUNQUE NO A REGLAMENTARLOS DE UNA FORMA ESPECÍFICA DICHSO PRINCIPIOS, SIEMPRE QUE ATIENDAN RAZONABLEMENTE A LOS PARÁMETROS DEL SISTEMA INTEGRAL PREVISTO Y A SU FINALIDAD (ARTÍCULO 35, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA).

III. 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 CONSTREÑIRLAS AL DISEÑO FEDERAL, SIEMPRE QUE SE OBSERVEN LOS FINES PREVISTOS EN LAS CITADAS NORMAS (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 12, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE ESTA CONSTITUCIÓN Y DE LAS LEYES Y NORMAS DEL ESTADO SERÁ DE FORMA IGUALITARIA PARA HOMBRES Y MUJERES, SALVO LAS DISPOSICIONES EXPRESAS QUE DETERMINEN LA APLICACIÓN DIFERENCIADA ENTRE GÉNEROS", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA, EN EL SENTIDO DE QUE DEBE ENTENDERSE REFERIDA EXCLUSIVAMENTE A LAS DISPOSICIONES QUE PRETENDAN ACELERAR LA IGUALDAD SUSTANTIVA DE



LA MUJER EN SU PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL, Y ARTÍCULOS 215 BIS Y 215 TER DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA).

IV. PARIDAD ENTRE GÉNEROS. USO DEL GÉNERO MASCULINO PARA LA CONSTRUCCIÓN GRAMATICAL DE LA NORMA (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 12, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LO ANTERIOR, SIN PERJUICIO DE LA UTILIZACIÓN DEL GÉNERO MASCULINO PARA LA CONSTRUCCIÓN GRAMATICAL DEL TEXTO LEGAL", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 245/2020 Y SU ACUMULADA 250/2020. PARTIDO DEL TRABAJO Y MOVIMIENTO CIUDADANO. PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **diez de noviembre de dos mil veinte**, emite la siguiente.

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 245/2017 y su acumulada 250/2020, promovidas por el Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano, respectivamente, a través de las cuales se impugnan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado.

I. ANTECEDENTES

1. El veintinueve de julio de dos mil veinte, se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, dos decretos mediante los cuales se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y del Código de Instituciones y Procesos



Electorales estatal.¹ Estas reformas consistieron en la armonización de dichos cuerpos normativos con la obligación de observar el principio de paridad de género, la creación de los bloques de competitividad electoral y la eliminación de la figura de primera minoría o segunda fuerza electoral.

2. En contra de lo anterior, los días veintiocho de agosto y uno de septiembre de dos mil veinte, los representantes de los partidos políticos del Trabajo y Movimiento Ciudadano promovieron acciones de inconstitucionalidad, en las cuales desarrollaron los conceptos de invalidez que consideraron pertinentes.

3. Al respecto, el **Partido del Trabajo** (*acción de inconstitucionalidad 245/2020*) en su único concepto de invalidez desarrolló argumentos de inconstitucionalidad en contra de la eliminación de la figura de asignación directa de la diputación por el principio de representación proporcional a la primera minoría que, de manera previa a la reforma, se establecía en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Local,² precepto cuya constitucionalidad ahora cuestiona. A su juicio, en un sistema mixto de mayoría y de representación proporcional

¹ Decreto emitido por esta Legislatura que reforma el cuarto párrafo y el primer párrafo de la fracción III del artículo 3o.; el acápite y las fracciones II y III del 20; el acápite del artículo 21; el acápite del 22; el acápite del 23, el 32, el 33, el 34, el primer párrafo y la fracción III del artículo 35, el 70, el primer párrafo del 83, el 87, el primer párrafo del artículo 102; y adiciona el quinto párrafo al artículo 3o., un tercer párrafo al artículo 12, el inciso e) a la fracción I del artículo 13, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y el Decreto del honorable Congreso del Estado, por el que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones al Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Ambos publicados en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el miércoles veintinueve de julio de dos mil veinte.

² **Antes de la reforma impugnada la norma establecía lo siguiente:**

"Artículo 35.

"La elección de diputados por el principio de representación proporcional, se sujetará a lo que disponga el código respectivo y las siguientes bases: ...

"III. Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos fracciones anteriores, adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, les serán asignados por el principio de representación proporcional, el número de diputados que les corresponda de acuerdo a lo dispuesto por el código correspondiente. **En todo caso, la primera diputación le será asignada a la fórmula de candidatos del partido político que, por sí mismo, haya obtenido el mayor porcentaje de votos en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa,** siempre que no hubiere alcanzado la constancia respectiva conforme a dicho principio. En las asignaciones subsecuentes, a que tuvieren derecho los partidos políticos, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes; ..."

Decreto impugnado de 29 de julio de 2020



para acceder a las diputaciones es necesaria la existencia de la figura de la primera minoría, pues manifiesta:

a) Que de una interpretación sistemática, armónica y funcional de los artículos 40, 41 y 116 constitucionales, la finalidad del sistema político es que se instituya una democracia que sea verdaderamente representativa y que las preferencias electorales de la ciudadanía sean canalizadas a través del voto a los partidos políticos para que éstos, a su vez, representen la fuerza del electorado, sin excluir a las minorías ni desdeñar la fuerza que representan.

b) Que si bien el sistema electoral del país incorpora un sistema mixto de mayoría y de representación proporcional para acceder a las diputaciones, también es cierto que esto no puede leerse de forma aislada, ya que el artículo 40 constitucional es claro al referir que el sistema político es una democracia representativa, lo cual implica la inclusión y el reconocimiento de la fuerza que demuestre que no alcanzó una diputación de mayoría, pero fue tal «la» fuerza que lo colocó en segundo lugar.

c) Que la figura de primera minoría o gran perdedor implica el reconocimiento de la segunda fuerza electoral y la asignación de un espacio al partido político que por sí mismo demostró tener la adherencia y fuerza suficiente aun cuando no haya obtenido un espacio de mayoría.

d) Que es precisamente con la demostración de esta fuerza electoral ciudadana, que se hace necesario reconocer esa opción política y darle un espacio de representación en el Congreso a través de la asignación de una diputación de representación proporcional, dado que ello abona a la pluralidad política.

"Artículo 35

"La elección de diputadas y diputados por el principio de representación proporcional, se sujetará al principio de paridad de género y a lo que disponga el código respectivo y las siguientes bases:

...

"III. Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos fracciones anteriores, adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, les serán atribuidos por el principio de representación proporcional, el número de diputados que les corresponda de acuerdo a lo dispuesto por el código correspondiente. Dichas asignaciones se sujetarán al orden que tuviesen las candidatas y candidatos en las listas correspondientes, **las que deberán encabezarse alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo.**"



e) Que esta figura posibilita que los partidos políticos cumplan con su finalidad de hacer posible el acceso a la ciudadanía a cargos de representación y la existencia de un sistema representativo, dado que, precisamente, en función de la fuerza electoral ya demostrada, se asigna a la primera minoría un espacio para representar a la ciudadanía.

f) Que la diputación de primera minoría permite a los partidos políticos y a la ciudadanía la consecución de los valores de la democracia y permite que las entidades de interés público alcancen sus principales objetivos: (i) promover la participación del pueblo en la vida democrática, lo que se logra a través del incentivo de alcanzar una diputación si se coloca como segunda fuerza, (ii) contribuir a la integración de los órganos de representación política, lo cual se cumple en el momento en que un partido demuestra tener la fuerza suficiente para ubicarse como segunda fuerza electoral y (iii) el objetivo de los partidos políticos relativo a hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, el cual se logra a través de los espacios de asignación de diputaciones a la primera minoría o segunda fuerza electoral.

g) Que la eliminación de la primera minoría vulnera el derecho de contar con un sistema representativo, de conformidad con el artículo 40 constitucional, pues inhibe la posibilidad de que una parte de la ciudadanía que representa la segunda fuerza electoral pueda materializar esa fuerza a través de un espacio en el órgano legislativo, aunado a que también se evita que los partidos políticos cumplan con su función de hacer posible el acceso de la ciudadanía a espacios públicos de representación.

4. Por su parte, **Movimiento Ciudadano** (*acción de inconstitucionalidad 250/2020*) a través de sus conceptos de invalidez alega una indebida regulación de la introducción del principio de paridad de género en materia política. En esencia, argumenta que la reforma local –que se dio sustancialmente en cumplimiento del artículo cuarto transitorio de la reforma federal de seis de junio de dos mil diecinueve—³ es deficiente e, inclusive, problemática. Por lo anterior,

³ "Cuarto. Las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41."



considera que resultan inconstitucionales tanto el artículo 12 de la Constitución Local, como los diversos artículos 215 Bis y 215 Bis Ter del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.⁴ En concreto, expresó:

a) Que la reforma al artículo 12 de la Constitución Local resulta inconstitucional, ya que se trata de un principio de igualdad formal entre hombres y mujeres. En consecuencia, restringe los efectos del principio de paridad al momento de interpretarla, esto es, que en lugar de permitir que la paridad de género se aplique de forma libre en toda la Constitución Local, se "*constituye como regla general* y con ello, adopta un concepto restrictivo de igualdad ante la ley". Cita, para ilustrar lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 75/2010.⁵

⁴ "Artículo 12 de la Constitucional Local

"I. a XIII. ...

"...

"La interpretación y aplicación de esta Constitución y de las leyes y normas del Estado será de forma igualitaria para hombres y mujeres, salvo las disposiciones expresas que determinen la aplicación diferenciada entre géneros. Lo anterior, sin perjuicio de la utilización del género masculino para la construcción gramatical del texto legal."

Código electoral del Estado de Puebla

"Artículo 215 Bis. Los bloques de competitividad electoral son la metodología a través de la cual el Instituto Electoral del Estado determina la votación alta, media y baja obtenida por cada partido político en los distritos electorales y Municipios del Estado, correspondiente al proceso electoral inmediato anterior, y que sirve como base para la determinación de las candidaturas bajo el principio de paridad de género, evitando la postulación desproporcional de un mismo género en aquellas demarcaciones en donde un partido político haya obtenido los porcentajes de votación más altos o bajos, respectivamente.

"Para el caso de las coaliciones o candidaturas comunes, la votación referida se determinará atendiendo los convenios correspondientes."

"Artículo 215 Ter. Con el fin de garantizar la paridad atendiendo los bloques de competitividad, el consejo general publicará su contenido, a más tardar en el mes de diciembre del año anterior a la elección.

"Para el efecto, las candidaturas deberán asignarse en cada uno de los bloques observando el principio de paridad, intercalándose en los bloques impares, de ser necesario, la preponderancia del género en cada elección."

⁵ Jurisprudencia 1a./J. 75/2010, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 36, de rubro: "DELITOS FISCALES. EL ARTÍCULO 101 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE ESTABLECE LOS CASOS EN QUE NO PROCEDE LA SUSTITUCIÓN Y CONMUTACIÓN DE SANCIONES O CUALQUIER OTRO BENEFICIO A LOS SENTENCIADOS POR AQUELLOS ILÍCITOS, ASÍ COMO LOS REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACERSE EN LOS QUE SÍ PROCEDE SU OTORGAMIENTO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY."



b) Que el artículo constitucional local constituye una visión formalista de la igualdad entre el hombre y la mujer, en detrimento a una igualdad sustantiva para la mujer. Así, con la forma en que se redactó la norma se busca eliminar el uso de acciones afirmativas y el cumplimiento pleno del principio de paridad. Al respecto, hace alusión a los criterios jurisprudenciales P./J. 9/2016 y 1a. CC-CLXXXIV/2014 (10a.).⁶

c) Que esta interpretación formalista de la igualdad entre hombres y mujeres, en la que no se toman en cuenta las diferencias históricas y sociales entre géneros, incurre en un acto discriminatorio, pues limita la posibilidad de aplicar diversas acciones afirmativas o medidas diferenciadas en pro de una categoría sospechosa (el género), haciendo una distinción irracional.

d) Que el principio constitucional de paridad de género va encaminado a maximizar el derecho de las mujeres en la participación política, lo cual no se logra con la reforma constitucional local, de conformidad con el criterio jurisprudencial 11/2018 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.⁷

e) Que las reformas a los artículos 215 Bis y 215 Ter del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Puebla en los cuales se establecen los bloques de competitividad electoral establecen limitantes "parecidas" a la de la constitucional local (sic), es decir, no parten de una concepción sustantiva de la igualdad entre hombres y mujeres la cual requiere de la instrumentación

⁶ Jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (sic), «Décima Época», Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 112, de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL."

Tesis «1a.» CCCLXXXIV/2014 (10a.), visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (sic), «Décima Época», Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 720, de título y subtítulo: "IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. NOTAS RELEVANTES QUE EL OPERADOR DE LA NORMA DEBE CONSIDERAR AL EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA MEDIDA A LA LUZ DE DICHOS PRINCIPIOS, FRENTE A LAS LLAMADAS 'CATEGORÍAS SOSPECHOSAS', A FIN DE NO PROVOCAR UN TRATO DIFERENCIADO O UNA DISCRIMINACIÓN INSTITUCIONAL."

⁷ Visible en Ius electoral, de rubro: "PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES."



de medidas diferenciadas y, en consecuencia, también vulneran la paridad de género.⁸

f) Que existe un fraude a la ley en el artículo 12 de la Constitución Local y los artículos mencionados del código electoral estatal, pues la reforma establece una igualdad formal en detrimento de una sustantiva, con lo cual se afecta la seguridad jurídica al buscar un engaño y hacer mal uso de una competencia. En concreto, considera que la reforma tanto a la Constitución Local como a la ley electoral impide o, en el mejor de los casos dificulta, la aplicación del principio de paridad de género. Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció sobre el fraude a la ley en la acción de inconstitucionalidad 112/2019.

5. En las demandas se señalaron como preceptos constitucionales violados los artículos 1o., 14, 16, 35, 40, 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 23, párrafo primero, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

6. Admisión y trámite. Por acuerdos del primero y cuatro de septiembre 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 245/2020 (la del Partido del Trabajo) y 250/2020 (la de Movimiento Ciudadano).

⁸ **Artículo 215 Bis.** Los bloques de competitividad electoral son la metodología a través de la cual el Instituto Electoral del Estado determina la votación alta, media y baja obtenida por cada partido político en los distritos electorales y Municipios del Estado, correspondiente al proceso electoral inmediato anterior, y que sirve como base para la determinación de las candidaturas bajo el principio de paridad de género, evitando la postulación desproporcional de un mismo género en aquellas demarcaciones en donde un partido político haya obtenido los porcentajes de votación más altos o bajos, respectivamente.

"Para el caso de las coaliciones o candidaturas comunes, la votación referida se determinará atendiendo los convenios correspondientes."

Artículo 215 Ter. Con el fin de garantizar la paridad atendiendo los bloques de competitividad, el consejo general publicará su contenido, a más tardar en el mes de diciembre del año anterior a la elección.

"Para el efecto, las candidaturas deberán asignarse en cada uno de los bloques observando el principio de paridad, intercalándose en los bloques impares, de ser necesario, la preponderancia del género en cada elección."



7. Posteriormente, por acuerdo de fecha siete de septiembre de dos mil veinte firmado por el Ministro presidente, se decretó la **acumulación** de ambos asuntos y se designó como instructora a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, quien dio cuenta de ambas demandas de inconstitucionalidad, las **admitió** a trámite y tuvo a los Poderes Legislativos y Ejecutivo del Estado de Puebla como las entidades que emitieron y promulgaron el decreto impugnado, por lo que les solicitó su respectivo informe, le dio vista del asunto al fiscal general de la República y requirió al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la remisión de su opinión.

8. El quince de septiembre de dos mil veinte, la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación** rindió su opinión en el presente asunto. De manera general, se posicionó por la validez de los artículos impugnados y expuso los razonamientos que se sintetizan a continuación:

Sobre la eliminación de la figura de la asignación directa de la diputación por el principio de representación proporcional a la primera minoría

a) Que la eliminación de esta figura es constitucional, pues la misma encuentra cabida dentro de la libertad de configuración de las entidades federativas para diseñar en armonía con los principios constitucionales sus sistemas locales de representación proporcional, aun cuando ello implique la eliminación del método de asignación de primera minoría, pues la ausencia de dicha figura de asignación no anula en forma alguna el principio de representación proporcional.

b) Que la reforma sólo implica una modulación a las reglas para la integración del Congreso Local, lo que se encuentra dentro de las facultades expresas dentro del artículo 116, fracción II, tercer párrafo, constitucional,⁹ sin

⁹ "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.

"...

"Las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún ca-



afectar o anular ambas fórmulas de representación legislativa, por lo que no existe una violación al principio de democracia representativa, a la finalidad de los partidos políticos de promover la participación del pueblo en la vida democrática, ni al mecanismo de expresión política de las minorías partidistas en Puebla.

Sobre el principio de paridad de género

c) Que la reforma al artículo 12 de la Constitución Local, no resulta contraria a la Constitución Federal, pues contrario a la interpretación que realiza el partido político promovente, la salvedad que establece respecto a "*las disposiciones expresas que determinen la aplicación diferenciada entre géneros*" es acorde al principio de paridad.

d) Que una lectura integral de este artículo impugnado permite advertir que su propósito es justamente recoger los aspectos formal y material del principio de igualdad, al establecer en términos generales una obligación de interpretación igualitaria entre hombres y mujeres de toda la normativa estatal, así como dar cabida a la aplicación del principio de paridad de género.

e) Que el principio de paridad no implica una neutralidad estricta, sino que puede mostrar modulaciones que persigan optimizarlo o maximizarlo, por lo que la salvedad establecida en el artículo 12 de la Constitución Local, debe entenderse como una directriz para la interpretación de la paridad de género, a partir de la consideración de que una interpretación en términos estrictos o neutrales podría restringir el principio del efecto útil en la interpretación de dicha norma y la finalidad intrínseca de las acciones afirmativas.

so, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida 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."



f) Que los artículos 215 Bis y 215 Ter del código electoral local son constitucionales, pues no se observa que los mismos contengan regla o disposición alguna que vayan en detrimento del principio de paridad de género, al no establecer alguna regla o disposición que pudiera ir en ese sentido.

g) Que la figura de los bloques de competitividad electoral son una medida afirmativa que busca garantizar una paridad efectiva, pues tienen como objetivo proteger la paridad a través de una estrategia enfocada a combatir los resultados de la discriminación que ha mantenido a las mujeres al margen de los espacios públicos de toma de decisión, lo que constituye un principio consagrado en el artículo 41 constitucional.

h) Que las medidas afirmativas, además de tener una base legal, pueden ser implementadas por las autoridades electorales locales y resultan eficaces para acelerar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en la postulación de candidaturas y en el acceso a los cargos de elección popular.

i) Que los bloques de competitividad tienden a fortalecer el cumplimiento de la obligación constitucional que tienen los partidos políticos para garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas; además su implementación genera posibilidades reales de ganar en las elecciones espacios y puestos de elección popular para el género femenino.

j) Que cuando el artículo 215 Bis impugnado hace referencia a evitar la postulación "*desproporcional de un mismo género en aquellas demarcaciones en donde un partido político haya obtenido los porcentajes de votación más altos o bajos, respectivamente*", debe entenderse conforme a la finalidad de tal norma, que es la de incorporar dicha metodología a fin de evitar que las mujeres puedan ser postuladas en aquellos distritos que no sean competitivos para su candidatura.

k) Que respecto al artículo 215 Ter, el Congreso Local trató de reforzar el efecto de la mencionada acción afirmativa, al señalar que en "*las candidaturas deberán asignarse en cada uno de los bloques observando el principio de paridad*", lo que se encuentra dentro de los parámetros que buscan concretar a dicho principio constitucional.



9. Posteriormente, el veinticinco de septiembre de dos mil veinte, la **Dirección de Procedimientos Constitucionales de la Consejería Jurídica del Estado de Puebla** rindió de manera electrónica el informe en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, manifestando lo siguiente:

a) Que las reformas a la Constitución Estatal y al Código de Instituciones y Procesos Electorales local no son actos inconstitucionales o inconvenientes, en virtud de que el gobernador del Estado de Puebla cuenta con atribuciones relativas a la promulgación de las leyes y decretos que emanan del Congreso Estatal, de conformidad con el artículo 79, fracción III, de la Constitución del Estado y 191 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Puebla.

b) Que respecto de la supuesta transgresión al principio constitucional de paridad de género debe analizarse que la naturaleza y origen de las reformas impugnadas, es el Decreto por el que se reforman los artículos 2o., 4o., 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad entre géneros, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2019, que en su artículo transitorio **cuarto**, señala que: *"Las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41."*

c) Que el Poder Ejecutivo Estatal al igual que el Poder Legislativo de Puebla, están a la vanguardia en la promoción y defensa de la normativa y políticas públicas en materia de paridad de género, atendiendo que este principio constitucional y convencional debe ser garantizado por el Estado y aplicado en la postulación de candidaturas e integración de órganos de representación popular a nivel estatal y municipal, resultando aplicable la jurisprudencia 6/2015 y la tesis XLI/2013.¹⁰

¹⁰ "PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES. La interpretación sistemática y funcional del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, a la luz de la orientación trazada por el principio pro persona, reconocido



d) Que la Constitución Local considera la igualdad y equidad de género como ejes principales para el desarrollo estatal, de tal manera que el artículo 7o. establece que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, quedando prohibida la discriminación por razón de género; mientras que el artículo 11

en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lleva a considerar que la inclusión del postulado de paridad en el artículo 41 de la norma fundamental, tratándose de candidaturas a legisladores federales y locales, se enmarca en el contexto que delimitan los numerales 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; esquema normativo que conforma el orden jurídico nacional y que pone de manifiesto que la postulación paritaria de candidaturas está encaminada a generar de manera efectiva el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros, en auténticas condiciones de igualdad. En ese sentido, el principio de paridad emerge como un parámetro de validez que dimana del mandato constitucional y convencional de establecer normas para garantizar el registro de candidaturas acordes con tal principio, así como medidas de todo tipo para su efectivo cumplimiento, por lo que debe permear en la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales, locales como municipales, a efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno.". Tesis de Jurisprudencia 6/2015, Partido Socialdemócrata de Morelos Vs. Sala Regional correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal, aprobada por unanimidad por la Sala Superior en sesión pública celebrada el 6 de mayo de 2015, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 24, 25 y 26.

"PARIDAD DE GÉNERO. DEBE PRIVILEGIARSE EN LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS (LEGISLACIÓN DE COAHUILA). De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1o. y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de la Organización de Naciones Unidas; 8 de la Constitución Política del Estado de Coahuila, así como 17 y 19 del Código Electoral de esta entidad federativa, se advierte que el derecho de acceso a cargos de elección popular, debe ejercerse en condiciones de igualdad y bajo una perspectiva de equidad de género, aunado a que, los Ayuntamientos deben integrarse de manera paritaria, esto es, con igual número de mujeres y hombres. En ese contexto, la autoridad electoral, al realizar la asignación de regidurías, debe dotar de eficacia a los principios democráticos de equidad de género e igualdad de oportunidades en el acceso a la representación política, por lo que, está facultada para remover todo obstáculo que impida la plena observancia de la paridad de género en la integración de los Ayuntamientos.". Tesis XLI/2013, Adelita Mancillas Contreras Vs. Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León, aprobada por unanimidad por la Sala Superior el 27 de noviembre de 2013, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 108 y 109.



del mismo ordenamiento reafirma que las mujeres y los hombres son iguales ante la ley.¹¹

e) Que el artículo 12 de la Constitución Local en cita no viola los principios de equidad y paridad de género, ya que protege y tutela los derechos humanos de la ciudadanía.

f) Que el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla establece en su artículo 11 que es derecho de la ciudadanía y obligación para los partidos políticos promover y garantizar la igualdad de oportunidades, así como el respeto a los derechos humanos de las mujeres.¹²

¹¹ **"Artículo 7o.**

"Son habitantes del Estado las personas que residan o estén domiciliadas en su territorio y las que sean transeúntes, por hallarse en éste de manera transitoria.

"En el Estado de Puebla todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales y en esta Constitución sobre derechos humanos de los que los Estados Unidos Mexicanos sea Parte, así como de las garantías para su protección.

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con los tratados internacionales en la materia y esta Constitución, favoreciendo la protección más amplia.

"Toda restricción o suspensión al ejercicio o goce de los derechos humanos sólo se realizarán en los términos y condiciones que emanen de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los Tratados Internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte y esta Constitución.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Gobierno del Estado de Puebla deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley."

"Artículo 11

"Las mujeres y los hombres son iguales ante la ley. En el Estado de Puebla se reconoce el valor de la igualdad radicado en el respeto a las diferencias y a la libertad.

"Queda prohibida toda acción tendiente al menoscabo de los derechos humanos, en razón de discriminación por raza, origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, preferencias sexuales, filiación, instrucción y nivel cultural, apariencia física, estado civil, creencia religiosa, ideología política, opiniones expresadas, o cualquier otra que atente contra la dignidad, la libertad o la igualdad."

¹² **"Artículo 11.** El voto constituye un derecho y una obligación ciudadana. Es el instrumento único de expresión de la voluntad popular para integrar el Poder Legislativo, elegir a la o el titular del Poder Ejecutivo, a las y los miembros de los Ayuntamientos, así como para participar en los procesos de plebiscito y referéndum. También es derecho de la ciudadanía y obligación para los partidos políticos promover y garantizar la igualdad de oportunidades; la prevención, atención, sanción y



g) Que el artículo 28 del código en cita obliga a los partidos a integrar fórmulas del mismo género y dispone que la relación total de candidaturas debe estar integrada de manera prioritaria entre los géneros y les impone el deber de determinar y hacer públicos los criterios respectivos, con lo que el legislador mandató a los partidos políticos el deber de garantizarlo.¹³

h) Que no asiste la razón a los promoventes cuando afirman que la omisión de desarrollar expresamente las reglas para hacer efectiva la paridad de género en cuanto a la postulación de candidaturas, vulnera el principio de igualdad y no discriminación por razón de género, ya que, como se ha señalado, el mencionado código establece las bases para garantizar el multicitado principio,

erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género, y garantizar la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular, así como el respeto a los derechos humanos de las mujeres.

"El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores."

¹³ **Artículo 28.** Los partidos políticos son formas de organización política y entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios; con registro legal ante el Instituto Nacional Electoral o ante el consejo general, según corresponda.

"En su conformación, son democráticos hacia su interior, autónomos, e integrados conforme a lo dispuesto por la Constitución Federal, la Constitución Local, el presente código y demás disposiciones aplicables; teniendo como fines los siguientes:

"I. Promover la organización y participación de los ciudadanos en la vida democrática;

"II. Contribuir a la integración de los órganos públicos de elección popular; y

"III. Hacer posible, como organizaciones de ciudadanos, el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen, mediante el voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

"Los partidos políticos deberán de constituirse sólo por ciudadanos sin intervención de organizaciones civiles, sociales o gremiales, nacionales o extranjeras, o con objeto social diferente a la creación de partidos y sin que haya afiliación corporativa.

"Los partidos políticos promoverán los valores cívicos, la cultura democrática y la igualdad sustantiva entre niñas, niños y adolescentes, y garantizarán la participación efectiva y la postulación paritaria, horizontal y vertical, de ambos géneros, en la integración de sus órganos, así como en la postulación de candidaturas, además de la erradicación y sanción interna de la violencia política contra las mujeres en razón de género, en términos del presente código y demás ordenamientos aplicables.

"Cada partido político determinará y hará públicos los criterios que de manera objetiva garanticen la paridad de género en la postulación de candidatos a diputados por ambos principios y de integrantes de los Ayuntamientos de la entidad.

"En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos o Municipios en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.



tanto para los partidos políticos como las autoridades encargadas de verificar su observancia en la postulación de candidaturas en sus dos dimensiones, lo cual puede constituir una ventaja al permitir la implementación de medidas especiales para elevar la participación de mujeres en los procedimientos electorales.

i) Que, finalmente, en relación con los artículos 35, fracción III, de la Constitución Local, y 215 Bis y 215 Ter del código estatal referido, los argumentos de la parte quejosa son inoperantes, debido a que los contenidos en los citados preceptos resultan suficientes para garantizar el ejercicio de la paridad e igualdad de género y se encuentran debidamente armonizados con la Constitución Federal y tratados internacionales en la materia, además de que al tratarse de normas heteroaplicativas requieren de la realización de un acto posterior a su entrada en vigor para que genere perjuicio a la esfera jurídica.

10. El veintinueve de septiembre de este año el **Poder Legislativo** del Estado rindió informe por la vía electrónica, en el que dio contestación conjunta a las dos demandas de acción de inconstitucionalidad en los términos siguientes:

a) Que las normas impugnadas deben ser consideradas inoperantes en virtud de que los artículos 35, fracción III, de la Constitución Local, y 215 Bis y 215 Ter del código estatal en materia de procesos electorales tiene como finalidad su armonización con el artículo 41 de la Constitución Federal.

b) Que la exposición de motivos de la reforma al artículo 35, fracción III, de la Constitución Local, hace alusión a una serie de estudios de género que suscita la armonización con los preceptos de la Constitución Federal.

c) Que en lo correspondiente al artículo 12 de la Constitución Estatal, el Congreso Local establece que la interpretación y aplicación de la misma será

"Asimismo, corresponde a éstos el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en la Constitución Federal y en la Constitución Local.

"Se tendrá por inexistente cualquier acuerdo que limite o reduzca la libertad del voto."



de forma igualitaria para mujeres y hombres salvo que disposición expresa determine la aplicación diferenciada entre géneros.

d) Que el artículo 215 Bis del código estatal dispone que los bloques de competitividad electoral son la metodología a través de la cual el Instituto Electoral estatal determina las votaciones de cada partido político como base para la determinación de las candidaturas bajo el principio de paridad de género evitando la postulación desproporcional de un solo género.

e) Que el artículo 215 Ter del código en cita estableció que, con el fin de garantizar la igualdad de género, las candidaturas deberán asignarse en cada uno de los bloques observando el principio de paridad.

f) Que en cuanto al segundo concepto de violación referente a que "existe un fraude a la ley en sede constitucional", figura reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁴ no es aplicable al presente caso, ya que el precedente referido trataba de una extensión del periodo de un gobernador ya llevada a cabo la elección.

g) Que la reglamentación del principio de representación proporcional cae en el ámbito de libertad de configuración de las Legislaturas Locales según la tesis jurisprudencial «P./J.» 67/2011.¹⁵

¹⁴ Acción de inconstitucionalidad 112/2019, Baja California "Ley Bonilla", aprobada por unanimidad en sesión plenaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 11 de mayo de 2020.

¹⁵ "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL. Los artículos 52 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén, en el ámbito federal, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante la reforma de 1977, conocida como 'Reforma Política', mediante la cual se introdujo el sistema electoral mixto que prevalece hasta nuestros días, en tanto que el artículo 116, fracción II, constitucional establece lo conducente para los Estados. El principio de mayoría relativa consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide el país o un Estado; mientras que la representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor. Por otra parte, los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones. Ahora bien, la introducción del sistema electoral mixto para las entidades federativas instituye la obligación de integrar sus



11. Pedimento. El fiscal general de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

12. Cierre de la instrucción. Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de trece de octubre de dos mil veinte, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente a la Ministra instructora 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 Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹⁶ toda vez que los partidos políticos accionantes plantean la posible

Legislaturas con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; sin embargo, no existe obligación por parte de las Legislaturas Locales de adoptar, tanto para los Estados como para los Municipios, reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios. En consecuencia, la facultad de reglamentar el principio de representación proporcional es facultad de las Legislaturas Estatales, las que, conforme al artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal, sólo deben considerar en su sistema ambos principios de elección, sin prever alguna disposición adicional al respecto, por lo que la reglamentación específica en cuanto a porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional es responsabilidad directa de dichas Legislaturas, pues la Constitución General de la República no establece lineamientos, sino que dispone expresamente que debe hacerse conforme a la legislación estatal correspondiente, aunque es claro que esa libertad no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto, aspecto que en cada caso concreto puede ser sometido a un juicio de razonabilidad." Tesis jurisprudencial P./J. 67/2011. Registro «digital»: 160758. Acción de inconstitucionalidad 2/2009 y su acumulada 3/2009. 26 de marzo de 2009. Unanimidad de once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Noven Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 304.

¹⁶ **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 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



contradicción entre normas de rango constitucional y dos decretos que modifican diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado.

III. OPORTUNIDAD

14. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal 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.¹⁷

15. Sin embargo, debe destacarse que en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), el Pleno **declaró inhábiles** para esta Suprema Corte los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al 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. Lo anterior, con fundamento en los **Acuerdos Generales Números 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020**.

16. Ahora bien, los **Acuerdos 10/2020 y 12/2020**, en sus artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, facultaron la promoción electrónica de los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte y se ordenó proseguir, por vía electrónica, el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en la que se hubieren impugnado normas electorales. No obstante, en ninguno de estos acuerdos se excepcionó de estas declaratorias como días

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; ..."

¹⁷ "**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."



inhábiles **el plazo impugnativo que corresponde al ejercicio inicial** de una acción de inconstitucionalidad en materia electoral. Únicamente se permitió habilitar días y horas hábiles **para acordar** los escritos iniciales de las acciones que hubieren sido promovidas por las partes.

17. Al respecto, el **Acuerdo General Número 8/2020**, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, estableció las reglas para regular la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad y, en concreto, reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

18. En este contexto, se advierte que aunque los decretos que reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y del Código de Instituciones y Procesos Electorales estatal, impugnados por los partidos políticos accionantes, fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintinueve de julio de dos mil veinte, **el plazo para la promoción de la acción de inconstitucionalidad transcurrió del tres de agosto al primero de septiembre de dos mil veinte.**

19. Consecuentemente, dado que la demanda del Partido del Trabajo se promovió mediante el sistema electrónico de esta Suprema Corte **el veintiocho de agosto de dos mil veinte**, y la de Movimiento Ciudadano fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal **el primero de septiembre de la misma anualidad, se satisface el presupuesto procesal de oportunidad.**

20. Es así, pues el plazo para la presentación transcurrió del tres de agosto de dos mil veinte al uno de septiembre del mismo año. De ahí que resulta evidente que las demandas se presentaron dentro del plazo establecido para ello.

IV. LEGITIMACIÓN

21. El artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal 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.¹⁸ Por su parte, el artículo 62 de la ley reglamentaria de la materia establece que se considerarán parte demandante en las acciones promovidas contra leyes electorales, a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, cuando así corresponda.¹⁹

22. 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).

¹⁸ **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 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; ..."

¹⁹ **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."



c) Quien suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello.

d) Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

23. Tomando en cuenta estos requisitos, este Tribunal Pleno considera que se acredita este supuesto procesal en las dos demandas de acción de inconstitucionalidad. En primer lugar, porque se impugnan disposiciones normativas de naturaleza electoral que pueden impugnar los partidos políticos por este medio de control.

24. De las constancias visualizadas en el sistema electrónico de este Alto Tribunal se advierte que los demandantes 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.

25. Respecto a Movimiento Ciudadano, el escrito fue firmado por integrantes de la comisión operativa nacional, conforme a las atribuciones estatutarias²⁰ y su designación:²¹ José Clemente Castañeda Hoeflich, coordinador de la comisión operativa nacional; Alfonso Vidales Vargas, Rodrigo Samperio Chaparro, Royfid Torres González, Verónica Delgadillo García, Perla Yadira Escalante,

²⁰ Facultad prevista en el artículo 20, puntos 1 y 2, incisos a) y o), de los Estatutos de Movimiento Ciudadano:

"Artículo 20. De la comisión operativa nacional.

"1. La comisión operativa nacional se forma por nueve integrantes y será elegida entre las personas integrantes numerarias de la coordinadora ciudadana nacional para un periodo de tres años por la mayoría absoluta de votos de la convención nacional democrática, ostenta la representación política y legal de Movimiento Ciudadano y de su dirección nacional. ...

"2. Son atribuciones y facultades de la comisión operativa nacional: a) Ejercer la representación política y legal de Movimiento Ciudadano en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer convenios en los marcos de la legislación vigente. A excepción de la titularidad y representación laboral, que será en términos de lo establecido en él."

Artículo 35, numeral 9 de los estatutos

"... o) Para interponer, en términos de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral."

²¹ Actuaciones que constan en el expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 250/2020.



todos en su calidad de integrantes de la comisión operativa nacional; y Jorge Álvarez Máñez, secretario general de Acuerdos de la multicitada comisión.

26. Al respecto, se advierte que no obran las firmas de las nueve personas integrantes de la comisión operativa nacional;²² sin embargo, la demanda sí está suscrita por la mayoría de ellas y dicha mayoría se encuentra facultada para ejercer las atribuciones de ese actor político en términos del artículo 20, punto 1, de los Estatutos de Movimiento Ciudadano.²³

27. La demanda presentada por el Partido de Trabajo fue firmada por personas integrantes de la comisión coordinadora nacional que, de conformidad con sus facultades y su designación, son: Alberto Anaya Gutiérrez, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Ricardo Cantú Garza, Alejandro González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, Óscar González Yáñez, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Benjamín Robles Montoya, María Mercedes Maciel Ortiz, Sonia Catalina Álvarez, Magdalena del S. Núñez Monreal, Mary Carmen Bernal Martínez, Geovanna del C. Bañuelos de la Torre y María de Jesús Páez Güereca.²⁴

28. De igual forma se advierte que el documento de demanda presentado electrónicamente refleja las firmas autógrafas de quince de las diecisiete personas

²² No firmaron Ana Rodríguez Chávez, Maribel Ramírez Topete y Vania Roxana Ávila García.

²³ **Artículo 20.** De la comisión operativa nacional.

"...

"Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la comisión operativa nacional tendrán plena validez, con la aprobación y firma de la mayoría, y en caso de urgencia suscritos únicamente con la firma de la coordinadora o coordinador, en términos de lo previsto por el artículo 21 numeral 5, de los presentes estatutos."

²⁴ Facultad contenida en el artículo 44, incisos a) y c), de los Estatutos del Partido del Trabajo

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.

"...

"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."



integrantes de la comisión coordinadora nacional,²⁵ mayoría suficiente para presentar la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 43 de los Estatutos del Partido del Trabajo.²⁶

29. También se desprende de la demanda presentada electrónicamente que refleja las firmas autógrafas de quince de las diecisiete personas integrantes de la comisión coordinadora nacional,²⁷ mayoría suficiente para presentar la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 43 de los Estatutos del Partido del Trabajo,²⁸ y fue acompañado de un acuerdo de once de junio de dos mil veinte, emitido por la propia Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo, a través del cual se otorgó a Pedro Vázquez González y/o a José Alberto Benavides Castañeda 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 sus integrantes.²⁹

30. Así, se hace constar que el escrito de acción de inconstitucionalidad presentado por el Partido del Trabajo fue interpuesto de manera electrónica mediante el uso de la firma electrónica por parte de Pedro Vázquez González.

31. Lo anterior, en atención al Acuerdo General 8/2020 del Pleno de la Suprema Corte³⁰ expedido en razón de la situación excepcional derivada de la

²⁵ No firmaron María del Consuelo Estrada Plata y Rubén Aguilar Jiménez.

²⁶ "**Artículo 43.** La comisión coordinadora nacional se integrará con un mínimo de nueve y hasta diecisiete miembros ... 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."

²⁷ No firmaron María del Consuelo Estrada Plata y Rubén Aguilar Jiménez.

²⁸ "**Artículo 43.** La comisión coordinadora nacional se integrará con un mínimo de nueve y hasta diecisiete miembros ... 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."

²⁹ Escrito inicial de demanda del Partido del Trabajo (pp. 45 a 50).

³⁰ Acuerdo General Número 8/2020, de veintiuno de mayo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se regula la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como el uso del sistema electrónico de este Alto Tribunal para la promoción, trámite, consulta, resolución y notificaciones por vía electrónica en los expedientes respectivos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2020.



pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) y que establece que hasta en tanto se reanudaran las actividades jurisdiccionales, únicamente podrían promoverse acciones de inconstitucionalidad mediante el uso de la firma electrónica, atendiendo a que si bien la representación de los partidos políticos en acciones de inconstitucionalidad es colegiada, el uso de la firma electrónica es una actuación personal.

32. En esos términos, dichas personas cuentan con las atribuciones con las que se ostentan y que las organizaciones en nombre de las cuales promovieron acción de inconstitucionalidad se encuentran registradas como partidos políticos nacionales. Por tanto, este Tribunal Pleno concluye que tales acciones de inconstitucionalidad **fueron promovidas por parte legitimada** para ello.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

33. Del contenido de los informes rendidos por el Poder Ejecutivo y Legislativo del Estado de Puebla, no se advierte el planteamiento de alguna causa de improcedencia para la presente acción de inconstitucionalidad.

34. Tampoco se advierte la existencia de alguna causa de improcedencia que se actualice de oficio por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que se procede al estudio de fondo de los argumentos hechos valer por los partidos políticos.

VI. PRECISIÓN METODOLÓGICA PARA EL ESTUDIO DE FONDO

35. En las demandas de acción de inconstitucionalidad, los partidos políticos manifestaron distintos conceptos de invalidez para impugnar diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

36. Los conceptos de invalidez de los partidos políticos del Trabajo y Movimiento Ciudadano serán estudiados en dos temas fundamentales:



	TEMÁTICA	NORMAS IMPUGNADAS DE LA LEY ELECTORAL
Tema 1	Desaparición de la diputación por primera minoría (Único concepto de invalidez del Partido del Trabajo)	Artículo 35, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.
Tema 2	Regulación del principio de paridad de género (Primer y segundo concepto de invalidez de Movimiento Ciudadano)	Artículos 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, así como 215 Bis y 215 Ter del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

VII. ESTUDIO DE FONDO

Tema 1. Desaparición de la diputación por primera minoría

37. El Partido del Trabajo sostiene que el artículo 35, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla resulta inconstitucional por desaparecer la figura de la primera minoría, pues de una interpretación sistemática, armónica y funcional de los artículos 40, 41 y 116 de la Constitución Federal, puede concluirse que la finalidad del sistema político es que se instituya una democracia que sea verdaderamente representativa y que las preferencias electorales de la ciudadanía sean canalizadas a través del voto a los partidos políticos para que éstos, a su vez, representen la fuerza electoral, sin excluir a las minorías ni dejar de lado la fuerza que representan.

38. Señala que la eliminación de la primera minoría vulnera el derecho de contar con un sistema representativo, de conformidad con el artículo 40 constitucional, pues inhibe la posibilidad de que una parte de la ciudadanía que representa la segunda fuerza electoral pueda materializarse a través de un espacio en el órgano legislativo, aunado a que se evita que los partidos políticos cumplan con su función de hacer posible el acceso de la ciudadanía a espacios públicos de repre-



sentación y de promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática.

39. Agrega el partido accionante que si bien el sistema electoral del país incorpora un sistema mixto de mayoría y de representación proporcional para acceder a las diputaciones, también es cierto que esto no puede leerse de forma aislada, ya que el artículo 40 de la Constitución General es claro al referir que el sistema político es una democracia representativa, lo cual implica la inclusión y el reconocimiento de la fuerza de aquellos institutos políticos que no alcanzaron una diputación de mayoría, pero tuvieron tal fuerza que se colocaron en segundo lugar.

40. Señala que la figura de primera minoría implica el reconocimiento de la segunda fuerza electoral y la asignación de un espacio de elección popular al partido político que por sí mismo demostró tener la adherencia y fuerza suficiente aun cuando no haya obtenido un espacio de mayoría, que es, precisamente, por la demostración de esta fuerza electoral ciudadana, que se hace necesario reconocer a la opción política y darle un espacio de representación en el Congreso Local a través de la asignación de una diputación de representación proporcional, dado que ello abona a la pluralidad política.

41. El artículo 35, fracción III, de la Constitución Local impugnado es el siguiente:

Antes de la reforma impugnada

"Artículo 35

"La elección de diputados por el principio de representación proporcional, se sujetará a lo que disponga el código respectivo y las siguientes bases:

"I. ...

"II. ...

"III. Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos fracciones anteriores, adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen



obtenido sus candidatos, les serán asignados por el principio de representación proporcional, el número de diputados que les corresponda de acuerdo a lo dispuesto por el código correspondiente. **En todo caso, la primera diputación le será asignada a la fórmula de candidatos del partido político que, por sí mismo, haya obtenido el mayor porcentaje de votos en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa**, siempre que no hubiere alcanzado la constancia respectiva conforme a dicho principio. En las asignaciones subsecuentes, a que tuvieren derecho los partidos políticos, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

"IV. ...

"V. ..."

Decreto impugnado de 29 de julio de 2020

"Artículo 35

"La elección de diputadas y diputados por el principio de representación proporcional, se sujetará al principio de paridad de género y a lo que disponga el código respectivo y las siguientes bases:

"I. ...

"II. ...

"III. Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos fracciones anteriores, adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, les serán atribuidos por el principio de representación proporcional, el número de diputados que les corresponda de acuerdo a lo dispuesto por el código correspondiente. **Dichas asignaciones se sujetarán al orden que tuviesen las candidatas y candidatos en las listas correspondientes, las que deberán encabezarse alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo.**

"IV. ...



"V. ..."

42. Como se observa de la norma transcrita con anterioridad, la reforma eliminó la figura de "primera minoría" dentro de la fórmula para la asignación de curules por representación proporcional. Ése es el principal motivo de inconformidad del partido accionante y, para el análisis de constitucionalidad del artículo, a continuación se expone el parámetro de regularidad constitucional (**A**) y, posteriormente, se realiza el análisis de la norma impugnada (**B**).

A. Parámetro de regularidad y precedentes aplicables

43. Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 132/2020³¹ y 67/2015 y su acumulada 82/2015,³² este Tribunal Pleno sostuvo que los artículos 41, 52, 54, 56, 116, 122 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, integran el marco general bajo el que se regula el sistema electoral mexicano, al prever en diversas disposiciones los principios rectores para cada uno de los niveles de gobierno. Así, los artículos 52, 54 y 56 de la Constitución establecen en el ámbito federal los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de modo que en nuestro sistema se prevé el sistema electoral mixto.

44. El principio de mayoría consiste en asignar cada una de las curules a la candidatura que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide un país. Este sistema expresa como característica principal el fincar una victoria electoral por una simple diferencia aritmética de votos en favor del candidato más aventajado, es decir, que cada partido político puede postular una sola candidatura por cada distrito en el que participa y la persona acreedora de la constancia de mayoría y validez de la elección será la que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate.

45. Por su parte, la representación proporcional es el principio de asignación de diputaciones por medio del cual se atribuye a cada partido político un

³¹ Presentada por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil veinte. El apartado citado fue aprobado por unanimidad de once votos.

³² Presentada por el Ministro José Fernando Franco González Salas y resuelta el veintiséis de noviembre de dos mil quince. El apartado citado fue aprobado por unanimidad de once votos.



número de diputaciones proporcional al número de votos emitidos en su favor en una circunscripción plurinominal, que se eligen a partir de listas de candidaturas que registra cada partido político para ese efecto. El objeto de este principio es procurar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda, en equitativa proporción, al número de curules a que tenga derecho cada uno de ellos y, entre otras cosas, evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular que se pueden producir en un sistema de mayoría simple y de esta forma, hacer prevalecer el pluralismo en la integración de los órganos legislativos.

46. La introducción del principio "representación proporcional" obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas, así como garantizar, en forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría.

47. Los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría y de representación proporcional de distintas formas y en diversas proporciones. El sistema puede ser de dominante mayoritario o proporcional en atención a cuál de los dos principios se utiliza con mayor extensión y relevancia. En el sistema mexicano la ciudadanía emite un solo voto que se contabiliza para la elección de una diputación por mayoría relativa y, además, para un partido político a través de listas de representación proporcional. De esa manera, los partidos deben presentar candidaturas en los distritos electorales uninominales y listas de personas candidatas en las circunscripciones plurinominales.

48. Por lo que se refiere a las entidades federativas, en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, se prevé la obligación de integrar sus Legislaturas con diputaciones electas por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), en los términos que señalen las leyes locales y, a partir de la reforma constitucional de diez de febrero dos mil catorce, aunque se mantiene la libertad de configuración normativa referida, se sujeta su ejercicio a ciertas bases, con la fijación de reglas y límites de sobre y subrepresentación.

49. El referido artículo 116 constitucional, en la parte que interesa, es del tenor siguiente.



"**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:

"...

"II. El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

"Las Constituciones Estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las Legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"Las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida 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."



50. Del precepto citado se desprenden las siguientes bases que constituyen el parámetro constitucional del cual el órgano legislador local no puede alejarse cuando reglamente la integración de los órganos legislativos estatales:

- **Obligación de incorporar en la legislación estatal los principios de mayoría relativa y representación proporcional, con libertad de configuración normativa.** Los Congresos de los Estados deben integrarse por diputaciones electas conforme a los principios de mayoría relativa y representación proporcional, de acuerdo con lo que establezcan las leyes locales.

- **Límite de sobrerrepresentación.** La diferencia entre el porcentaje de diputaciones que por ambos principios corresponda a un partido político y el porcentaje de votos que hubiese obtenido no puede ser mayor a ocho por ciento.

- **Excepción al límite de sobrerrepresentación.** La anterior base no será aplicable si el porcentaje de diputaciones que por el principio de mayoría relativa corresponde a un partido político excede en más de ocho por ciento el porcentaje de votos que hubiese obtenido.

- **Límite de subrepresentación.** La diferencia entre el porcentaje de diputaciones que por ambos principios corresponda a un partido político y el porcentaje de votos que hubiese obtenido no puede ser menor a ocho por ciento.

51. Siempre que las Legislaturas Locales respeten las anteriores bases al emitir las normas que reglamenten la forma en que deberán integrarse sus Congresos, debe entenderse que actúan dentro del marco de libertad configuradora.

B. Análisis de las normas impugnadas

52. Una vez establecido lo anterior, este Pleno considera que el artículo 35, fracción III, de la Constitución Local, no es contrario a los parámetros de regularidad contenidos en la Constitución Federal, razón por la cual lo procedente es declarar **infundado** el concepto de invalidez hecho valer por el Partido del Trabajo.



53. En efecto, no asiste razón al instituto político cuando afirma que el mencionado artículo de la Constitución Local resulta inconstitucional, al desaparecer la figura de la primera minoría porque se rompe con el sistema representativo establecido en el artículo 40 constitucional, debido a que inhibe la posibilidad de que una parte de la ciudadanía que representa la segunda fuerza electoral pueda materializarse a través de un espacio en el órgano legislativo, aunado a que se evita que los partidos políticos cumplan con su función de hacer posible el acceso de la ciudadanía a espacios públicos de representación y de promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática y se atenta en contra de la democracia representativa.

54. Lo anterior, porque el Congreso del Estado de Puebla, al eliminar la figura de la primera minoría a la cual se le asignaba una diputación de manera directa, actuó dentro del marco de libertad de configuración con que cuenta para reglamentar la forma en que deberá integrarse su órgano legislativo, pues no contravino ninguna de las bases que se desprenden del artículo 116 constitucional, ya que el órgano legislativo del Estado se integra por los principios de mayoría y representación proporcional y con dicha supresión no se advierte que, por sí misma, se vulneren los límites de sub o sobrerrepresentación establecidos para la conformación de los Estados.

55. De ese modo, la legislación local colma el mandato constitucional relativo a que los Congresos de los Estados deben integrarse por diputaciones electas conforme a los principios de mayoría relativa y representación proporcional de acuerdo con lo que establezcan las leyes locales.

56. Los mencionados numerales establecen que el Poder Legislativo del Estado de Puebla se deposita en el Congreso Local, el cual se integra con veintiséis diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta por quince diputaciones que serán electas de acuerdo con el principio de representación proporcional.

57. Esto es, pese a que con la reforma impugnada se eliminó la asignación de la diputación que se otorgaba al partido político que obtuviera el segundo lugar en la votación por el principio de mayoría relativa, lo trascendente es que la integración del órgano legislativo del Estado se realiza mediante los principios



de representación proporcional y mayoría relativa, según lo disponen los artículos 33 de la Constitución Local y 16, primer párrafo, del propio código electoral del Estado.³³

58. Contrario a lo que sostiene el partido actor, este Pleno considera que la supresión de la asignación de una diputación al partido que hubiera obtenido el segundo lugar en la elección por el principio de mayoría relativa no inhibe la participación ni representación de la ciudadanía que votó por ese partido político que obtuvo la segunda fuerza electoral mediante el voto directo de los electores.

59. Es así, puesto que la asignación de curules por el principio de representación atiende precisamente a la necesidad de reflejar a todas las fuerzas políticas al interior del órgano legislativo.

60. De modo tal que la asignación de diputaciones mediante el principio de representación proporcional se realiza de acuerdo con el porcentaje de votación que cada uno de los partidos políticos obtuvo mediante el voto directo o mayoría relativa, reflejando de ese modo la fuerza política que cada uno de los partidos políticos contendientes obtuvo el día de la jornada electoral.

61. En esa línea conductual, se concluye que el voto de los ciudadanos poblanos se ve reflejado en la integración del órgano legislativo, pues el número de espacios que le sea asignado a cada uno de los partidos mediante las listas de representación proporcional al interior, será un reflejo del porcentaje de votos que cada uno de esos institutos políticos obtuvo con relación a los otros,

³³ **Artículo 33**

"El Congreso del Estado estará integrado por 26 diputadas y diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta 15 diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, conforme al procedimiento que se establezca en el código de la materia."

Artículo 16.

"El Poder Legislativo se deposita en una Asamblea de diputadas y diputados que se denomina 'Congreso del Estado', el cual se integra con veintiséis diputadas y diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta por quince diputadas y diputados que serán electos de acuerdo con el principio de representación proporcional ..."



lo cual se traduce en espacios para todos los partidos que obtuvieron determinada fuerza y no sólo para aquel que obtuvo el primer lugar. Es decir, se respeta la representación de todos los partidos políticos, incluyendo por supuesto a aquellos que son minoría.

62. Así, aun cuando se eliminó la figura de primera minoría a efecto de asignación de un curul, ello no contraviene el principio de democracia representativa al interior del órgano legislativo, puesto que todas las opciones políticas obtendrán algún espacio mediante la asignación, siempre que obtuviera un mínimo de votación.

63. Tampoco se advierte que la mencionada reforma se traduzca en una limitante que impida que los partidos políticos cumplan con su función de hacer posible el acceso de la ciudadanía a espacios públicos de representación, así como de promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática del Estado.

64. Se concluye de ese modo, ya que los partidos políticos pueden postular candidaturas a diputaciones conforme a la normativa vigente, es decir, por los principios de mayoría relativa y representación proporcional. De acuerdo con la Constitución Local y el código electoral del Estado, los partidos pueden cumplir con la función de postular candidaturas para contender al interior del Congreso y de ese modo hacer posible el acceso al ejercicio del cargo de los candidatos que contendieron por el partido y alcanzaron mayoría o fueron asignados mediante listas.

65. Aunado a todo lo anterior, debe tenerse presente, como se expuso párrafos precedentes, que el artículo 116, fracción II, obliga a las entidades federativas a prever un sistema mixto con diputaciones por ambos principios: mayoría relativa y representación proporcional; **sin embargo, gozan de libertad de configuración para regular la integración de sus Congresos Locales**, lo cual incluye la posibilidad de que se prevean o no diversas figuras de acceso a las diputaciones, como lo es la primera minoría.

66. En el presente caso la obligación constitucional de prever un sistema mixto con representación de mayoría relativa está satisfecha, pues el Congreso Local se integra con veintiséis diputados electos según el principio de mayoría



relativa, y hasta por quince diputaciones que serán electas de acuerdo con el principio de representación proporcional; de ahí que una vez cumplida la referida obligación de establecer un sistema mixto, el Congreso Local tiene la facultad para determinar libremente si contempla o no diversas figuras de asignación de diputaciones, como lo es la primera minoría, que en ejercicio de su libertad de configuración decidió suprimir de la legislación.

67. Por todo lo anterior, este Pleno concluye que es **infundado** el concepto de invalidez analizado, y se reconoce la validez del artículo 35, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

VIII. TEMA 2. Regulación del principio de paridad de género

68. Por su parte, el partido político Movimiento Ciudadano en sus dos conceptos de invalidez sostuvo que los artículos 12 de la Constitución Local, así como los 215 Bis y 215 Ter del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado son inconstitucionales, puesto que vulneran el principio constitucional de paridad de género.

69. Respecto del artículo 12 de la Constitución Local, sostiene que restringe los efectos del principio de paridad, al considerar una "regla general y formal" de igualdad entre mujeres y hombres que no reconoce las diferencias y desventajas entre géneros, esto es, que en lugar de permitir que la paridad de género se aplique de forma libre en toda la Constitución Local, adopta un concepto restrictivo de igualdad sustantiva que impide la implementación de acciones afirmativas o medidas diferenciadas a favor de las mujeres.

70. De manera adicional, el partido accionante considera que los artículos 215 Bis y 215 Ter del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales local establecen limitantes similares a las del artículo 12 de la Constitución Local y, por ende, también vulneran el principio constitucional de paridad de género.

71. En su segundo concepto de invalidez Movimiento Ciudadano sostiene que las reformas al artículo 12 de la Constitución Local, y 215 Bis y 215 Ter del código del Estado, entrañan un fraude a la ley, pues so pretexto de implementar el principio de paridad, instituyen una igualdad formal en detrimento de una sustantiva, con lo cual se afecta la seguridad jurídica al buscar un engaño y hacer mal uso de una competencia de legislar en la materia.



72. Los artículos impugnados son del tenor literal siguiente:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla

Antes de la reforma impugnada

"Artículo 12. Las leyes se ocuparán de:

"I. La protección, seguridad, estabilidad y mejoramiento de la familia en sus diversas manifestaciones.

"II. El desarrollo integral y el bienestar de las mujeres.

"III. La atención y protección del ser humano durante su nacimiento, minoridad y vejez.

"IV. La protección de las víctimas de los delitos y de quienes carezcan de instrucción y sean de escasas posibilidades económicas.

"V. La atención de la salud de los habitantes del Estado, la promoción de una vida adecuada que asegure el bienestar de las personas y la satisfacción de las necesidades de instrucción y alimentación de las niñas y los niños;

"VI. Proteger el derecho que tiene toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"VII. Garantizar el acceso a la información pública 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 estatal y municipal, así como de proteger los datos personales y la información relativa a la vida privada, en los términos y con las excepciones que establezca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la ley aplicable a la materia.



"El ejercicio del derecho de acceso a la información se regirá por los siguientes principios:

"a) 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 estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público, 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.

"b) 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.

"c) 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.

"d) Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante el organismo autónomo, especializado e imparcial que establece esta Constitución.

"e) Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

"f) Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.





"g) La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes de la materia.

"Para efectos de lo establecido en el inciso d), el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla, será el organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de promover, difundir y garantizar en el Estado y sus Municipios, el acceso a la información pública, la protección de los datos personales y el uso responsable de la información en los términos que establezca la legislación de la materia y demás disposiciones aplicables.

"El instituto a que se refiere esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública, la ley en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados y por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

"El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla 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 Ejecutivo, Legislativo 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 estatal y municipal.

"El instituto estará conformado por tres comisionados, los cuales durarán en su encargo 6 años, sin posibilidad de reelección y serán designados por mayoría calificada del Pleno del Congreso del Estado, en los términos que establezca la ley de la materia. En su conformación se procurará la equidad de género.

"El instituto tendrá un consejo consultivo, integrado por tres consejeros, con experiencia en acceso a la información, protección de datos y derechos humanos,



provenientes de organizaciones de la sociedad civil y la academia, que serán designados en términos de la ley de la materia.

"La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones;

"VII Bis. Establecer los medios y herramientas a través de las cuales se facilita el acceso a los particulares al uso del Gobierno digital teniendo el derecho de solicitar trámites y servicios por los medios electrónicos que al efecto se habiliten, garantizando en todo momento la protección de sus datos y el acceso a la información pública referentes a las peticiones que se formulen;

"VIII. La protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas;

"IX. El establecimiento de un sistema integral de justicia, que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por la ley penal y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos jurídicos aplicables;

"X. Establecer la organización y funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, así como las disposiciones que regulen los procedimientos y recursos contra sus resoluciones.

"El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado estará dotado de plena autonomía para dictar sus resoluciones y tendrá competencia para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública Estatal o Municipal y para imponer, en los términos que disponga la ley de la materia, las sanciones a los servidores públicos estatales y municipales por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como para fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos, según corresponda.



"El tribunal se integrará hasta por siete Magistrados que durarán en su cargo quince años improrrogables y deberán reunir los requisitos que se señalen en la ley.

"Los Magistrados del tribunal serán designados por el gobernador del Estado y ratificados por el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso del Estado.

"Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.

"**XI.** La protección de los saberes colectivos, así como del patrimonio cultural y natural;

"**XII.** Atender como una consideración primordial, el interés superior de la niñez en todas las medidas concernientes a las niñas, niños y adolescentes y garantizar plenamente sus derechos; y

"**XIII.** Erradicar el trabajo infantil y cualquier otra forma de explotación hacia niñas, niños y adolescentes.

"La atención, protección y demás acciones previstas en este artículo son de orden público e interés social."

Decreto impugnado de 29 de julio de 2020 *(se añadió el último párrafo)*

Artículo 12 de la Constitución Local

"I. a XIII. ...

"...

"La interpretación y aplicación de esta Constitución y de las leyes y normas del Estado será de forma igualitaria para hombres y mujeres, salvo las disposiciones expresas que determinen la aplicación diferenciada entre géneros. Lo anterior, sin perjuicio de la utilización del género masculino para la construcción gramatical del texto legal."



Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla

Adicionado mediante decreto impugnado de 29 de julio de 2020

"Artículo 215 Bis

"Los bloques de competitividad electoral son la metodología a través de la cual el Instituto Electoral del Estado determina la votación alta, media y baja obtenida por cada partido político en los distritos electorales y Municipios del Estado, correspondiente al proceso electoral inmediato anterior, y que sirve como base para la determinación de las candidaturas bajo el principio de paridad de género, evitando la postulación desproporcional de un mismo género en aquellas demarcaciones en donde un partido político haya obtenido los porcentajes de votación más altos o bajos, respectivamente.

"Para el caso de las coaliciones o candidaturas comunes, la votación referida se determinará atendiendo los convenios correspondientes."

Adicionado mediante decreto impugnado de 29 de julio de 2020

"Artículo 215 Ter

"Con el fin de garantizar la paridad atendiendo los bloques de competitividad, el consejo general publicará su contenido, a más tardar en el mes de diciembre del año anterior a la elección.

"Para el efecto, las candidaturas deberán asignarse en cada uno de los bloques observando el principio de paridad, intercalándose en los bloques impares, de ser necesario, la preponderancia del género en cada elección."

73. Como se observa de las normas antes transcritas, por una parte, se introdujo en la Constitución Local (*artículo 12*) un principio general de interpretación y aplicación de la propia Constitución y de las leyes a la luz del derecho de igualdad entre hombres y mujeres y, por otra, se adicionó al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla la figura de los



"bloques de competitividad" (*artículo 215 Bis y artículo 215 Ter*). El partido accionante considera que esa regulación es deficiente e indebida, por lo que para estar en aptitud de dar respuesta a los conceptos de invalidez, a continuación se desarrolla el parámetro de regularidad constitucional del principio de paridad (A) y, de manera posterior, el análisis de constitucionalidad de las normas (B).

A. Parámetro de regularidad constitucional y precedentes

74. El principio de paridad de género goza de estatus constitucional, pues se encuentra inserto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, que establece como derecho de la ciudadanía poder ser votada en condiciones de paridad a todos los cargos de elección popular. Al respecto, el derecho a votar o al voto pasivo entraña la posibilidad de que los ciudadanos puedan ser votados, pero no se agota ahí, pues éste incluye también el acceso al cargo.

75. 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 sustentado una serie de precedentes en los que ha delineado y consolidado el contenido el principio de paridad.³⁴

³⁴ Línea de precedentes que se inició con la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas (en la parte que interesa se aprobó por mayoría de seis votos) y que continuó con lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014 (en lo que interesa, el asunto fue votado por unanimidad); 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014 (en la parte relativa a género el asunto fue votado por unanimidad de votos); 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015 2014 (en la parte relativa a género el asunto fue votado por unanimidad de votos); 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015 (en la parte que interesa, el asunto fue votado por mayoría de nueve votos), entre muchas otras. 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



76. De manera destacada, en la contradicción de tesis 275/2015, resuelta el cuatro de junio de dos mil diecinueve,³⁵ este Pleno sostuvo 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.

77. Se agregó que dicho principio constituye un mandato consistente 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 el Estado Mexicano;³⁶ 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.³⁷

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 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.

³⁵ Presentada al Pleno por el Ministro Laynez Potisek y resuelto por mayoría de ocho votos.

³⁶ El principio de igualdad de género se prevé en los artículos 1, 2 y el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 1, 2, 3 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; 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 4, inciso f), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará); 3 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.

³⁷ 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



78. De esta manera, se concluyó que uno de los propósitos más evidentes de la reforma que elevó el principio de paridad de género a rango constitucional fue garantizar el acceso efectivo de las mujeres a todos los órganos representativos del país, sin importar los sistemas electivos que para ocuparlos adoptara cada entidad federativa en particular; en síntesis, la incorporación de la paridad de género al Texto Constitucional buscaba la inclusión de mecanismos **que garantizaran la igualdad sustantiva de mujeres y hombres** en el acceso a todos los órganos legislativos del país.

79. De ahí que en dicho precedente se concluyó que cualquier interpretación del artículo 41 constitucional que fomente la existencia de espacios de representación política sin la presencia de mujeres en su integración es regresiva al principio de igualdad sustantiva entre las mujeres y los hombres y, por tanto, inadmisibles en términos del artículo 1o. constitucional.

80. Por lo anterior, aunque las entidades federativas gocen de cierta libertad para establecer las reglas específicas que favorezcan la integración paritaria de sus órganos legislativos, lo cierto es que la Constitución Federal las obliga a observar el principio de paridad de género en la definición de todas las candidaturas a diputaciones locales y, por tanto, deben contemplar acciones afirmativas de género para la asignación de curules por el principio de representación proporcional a los partidos políticos con derecho a escaños.

81. Por su parte, 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. El referido Texto Constitucional ya fue objeto de análisis por

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).



parte de esta Suprema Corte, por primera vez, al resolver la **contradicción de tesis 44/2016**, en sesión de quince de octubre de dos mil diecinueve.³⁸ En el precedente anterior 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.

82. Recientemente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 140/2020 y sus acumuladas**³⁹ se señaló que derivado de dicha reforma se incluyeron diversos cambios al Texto Constitucional, entre ellos la **incorporación de lenguaje incluyente**, la explicitación de que el derecho a ser votado se hará en condiciones de paridad (31, fracción II, de la Constitución Federal) y las siguientes obligaciones:

a) Observar el principio de paridad de género en la elección de las personas representantes ante los Ayuntamientos, en los Municipios con población indígena (*artículo 2, apartado A, fracción VII*).

b) Observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las Secretarías de despacho de los Poderes Ejecutivos de la Federación y de las entidades federativas (*artículo 41, párrafo segundo*).⁴⁰

³⁸ Presentada por la Ministra Margarita Luna Ramos. En la parte de fondo, el asunto fue votado por unanimidad de votos.

³⁹ Presentada por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y resuelta por el Tribunal Pleno el siete de noviembre de dos mil veinte. La parte relativa al tema de género fue votado por mayoría de nueve votos.

⁴⁰ **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 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.



c) Observar el principio de paridad de género en la integración de los organismos autónomos (*artículo 41, párrafo segundo*).

d) 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*).

e) 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*).

f) Establecer en ley la forma y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, en los que se deberá observar el principio de paridad de género (*artículo 94, párrafo octavo*).

"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.

"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 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. ..."



g) 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*).

h) El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deben realizar las adecuaciones o reformas normativas correspondientes para efecto de observar el principio de paridad de género en los términos 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*).

83. Ahora bien, el trece de abril de dos mil veinte,⁴¹ en cumplimiento a la reforma constitucional de seis de junio de dos mil diecinueve, el Congreso de la Unión emitió un decreto mediante el cual reformó diversas normas secundarias, entre ellas diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General de Partidos Políticos.

84. Algunas de las modificaciones destacadas tanto en la ley general electoral como en la Ley General de Partidos Políticos consistieron en la incorporación transversal de **lenguaje incluyente**, la regulación de la violencia política de género, así como la precisión de reglas concretas de aplicación del principio de paridad.⁴²

⁴¹ 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".

⁴² 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.

"1. 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.

"2. 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.



85. Así las cosas, tomando en cuenta lo previsto actualmente en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es Parte y que regulan la igualdad y paridad de las mujeres, así como lo

"En el registro de las candidaturas a los cargos de presidente o presidenta, alcalde o alcaldesa, concejales, 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.

"3. 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.

"4. 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.

"4. 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. ..."

"Artículo 233.



dispuesto en el texto vigente de las leyes generales aplicables y lo explicitado en los distintos precedentes (reinterpretados a la luz de las disposiciones constitucionales y legales vigentes), esta Suprema Corte entiende respecto del principio de paridad de género:

a) Que 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) Que 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) 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.

d) Que para el Poder Constituyente, la pretensión de una mayor participación de las mujeres en el plano político y electoral (teniendo como mínimo un

"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."



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 femenino en la configuración y aplicación del régimen democrático;⁴³ 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.

e) Que los partidos políticos se encuentran obligados a observar el principio de paridad de género en sus candidaturas.

f) Que 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.

g) Que 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.**

B. Análisis de las normas impugnadas

86. En primer lugar, resulta pertinente precisar que lo que subyace al planteamiento hecho valer por el partido político es, en esencia, que el contenido de los artículos impugnados implementa únicamente una igualdad formal en detrimento de la igualdad sustantiva.

87. En torno a esos dos conceptos, la Primera y Segunda Salas han sostenido que la igualdad formal obliga a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación;

⁴³ 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.



por lo que hace a la igualdad sustantiva, 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.⁴⁴

88. Una vez expuesto lo anterior, debe realizarse al examen de regularidad constitucional de las normas impugnadas a la luz de los parámetros antes delineados. Como se puede observar de su transcripción, las normas reclamadas forman parte del entramado normativo de la Constitución Local y la ley electoral del Estado de Puebla que regula la forma en que se salvaguarda el principio de paridad de género al interior del Estado.

89. En primer lugar, el artículo 12 constitucional local establece que la interpretación y aplicación de sus normas deberá ser de manera igualitaria para hombres y mujeres salvo disposiciones expresas que contemplen la aplicación diferenciada de géneros, todo ello sin perjuicio de que en la redacción de la norma se siga utilizando el género masculino.

90. Por su parte, los artículos 215 Bis y 215 Ter establecen la existencia de una acción afirmativa consistente en los bloques de competitividad electoral en la postulación de candidaturas y su metodología para ser implementada. Al respecto, se menciona que dichos bloques estarán determinados por la votación alta, media y baja obtenida por cada partido político en los distritos electorales y Municipios del Estado, correspondiente al proceso electoral inmediato anterior, y que sirve como base para el establecimiento de candidaturas bajo el principio de paridad de género, evitando la postulación desproporcional de un mismo género.

⁴⁴ Jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), visible en el *Semanario Judicial de la Federación* (sic), Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 121, de título y subtítulo: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO." y tesis 2a. CXXXIX/2016 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 38, Tomo I, enero de 2017, página 789, de título y subtítulo: "DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL ARTÍCULO 37, FRACCIÓN V, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO DISCRIMINA A LOS MENORES DE EDAD POR RAZÓN DE SU SEXO."



91. Como se adelantó, en contra de esas normas el partido Movimiento Ciudadano sostiene, en esencia, que los artículos 12 de la Constitución Local, 215 Bis y 215 Ter del código electoral local vulneran el principio de paridad, pues únicamente implementan dicho principio de manera formal, en detrimento de la igualdad sustantiva, constituyendo así una barrera en el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, lo cual, en opinión del partido accionante, se traduce en fraude a la ley, pues so pretexto de integrar el principio constitucional de paridad de género a la legislación local, lo que generó fue un límite para lograr la igualdad sustantiva.

92. Este Pleno considera que el referido concepto de invalidez resulta infundado respecto de los artículos 12 de la Constitución Local (salvo la porción que se precisa adelante), 215 Bis y 215 Ter del código electoral local, en la inteligencia de que en el proyecto original sometido a consideración del Pleno se proponía declarar fundado el planteamiento de invalidez respecto del artículo 12 de la Constitución Local en la porción normativa que establece: "Lo anterior, sin perjuicio de la utilización del género masculino para la construcción gramatical del texto legal.". Así, por cuestión metodológica, el presente apartado se dividirá en dos rubros generales: el correspondiente al análisis del principio interpretativo de igualdad establecido en la Constitución Local y los bloques de competitividad de la ley electoral (**b.1**) y, posteriormente, el análisis de la última porción normativa del artículo 12 de la Constitución Local, en la que se hace referencia al género para la construcción gramatical de las normas (**b.2**), en el cual se precisará la desestimación de dicho planteamiento en virtud de la votación obtenida.

b.1. Principio de igualdad entre mujeres y hombres establecido en la Constitución Local y bloques de competitividad

93. En primer lugar, es preciso señalar que las normas impugnadas, tal como se desprende del proceso legislativo correspondiente,⁴⁵ fueron emitidas,

⁴⁵ Del decreto por virtud del cual se reformó la Constitución Local se observa que una de sus finalidades fue la siguiente:

"a) Armonizar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para estipular la obligatoriedad de observar el principio de paridad de género en la función pública."



principalmente, para integrar a la legislación local el mandato constitucional de paridad en el ejercicio del derecho de la ciudadanía a ser votada. La finalidad de la reforma fue que la participación de mujeres y hombres en las contiendas electorales pueda desarrollarse de forma igualitaria, permitiendo a las mujeres el real acceso a los cargos de elección popular. Como se ha expresado con anterioridad, **la reforma se dio en dos niveles: el de la Constitución Local y en el de la ley electoral del Estado.**⁴⁶

94. Respecto de la **reforma a la Constitución Local**, el partido accionante centra su motivo de impugnación en el artículo 12 de ese ordenamiento –que considera insuficiente y problemático por atender a un criterio de igualdad formal y no sustantivo– en el cual, como se adelantó, se establece que *"la interpretación y aplicación de esa Constitución y leyes del Estado será de forma igualitaria para hombres y mujeres, salvo aquéllas (sic) las disposiciones expresas que determinen la aplicación diferenciada entre géneros"*.

95. En principio, este Pleno observa que considerar que la introducción de la garantía de paridad de género se agota en la reforma al artículo 12 de la Constitución Local, es **impreciso**. Lo anterior es así, pues ese artículo **no puede desvincularse** de las diversas normas que fueron modificadas en virtud del decreto y que, si bien no se encuentran impugnadas en la presente acción de inconstitucionalidad, resultan orientadoras para entender **el contexto de la reforma** y del artículo que se impugna en el presente medio de control de constitucionalidad.

96. Como se observa, la reforma **también** impactó el cuarto párrafo, y el primer párrafo de la fracción III del artículo 3o.; el acápite y las fracciones II y III del 20; el acápite del artículo 21; el acápite del 22; el acápite del 23, el 32, el 33,

⁴⁶ Decreto emitido por esta Legislatura que reforma el cuarto párrafo y el primer párrafo de la fracción III del artículo 3o.; el acápite y las fracciones II y III del 20; el acápite del artículo 21; el acápite del 22; el acápite del 23, el 32, el 33, el 34, el primer párrafo y la fracción III del artículo 35, el 70, el primer párrafo del 83, el 87, el primer párrafo del artículo 102; y adiciona el quinto párrafo al artículo 3o., un tercer párrafo al artículo 12, el inciso e) a la fracción I del artículo 13, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y el Decreto del honorable Congreso del Estado, por el que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones al Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Ambos publicados en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el miércoles veintinueve de julio de dos mil veinte.



el 34, el primer párrafo y las fracciones II y III del artículo 35, el 70, el primer párrafo del 83, el 87, el primer párrafo del artículo 102; y se adicionó el quinto párrafo al artículo 3o., así como el inciso e) a la fracción I al artículo 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Disposiciones anteriores que pretendieron integrar a la legislación local el mandato constitucional de paridad. Las normas destacadas que hicieron referencia a garantizar la paridad son las siguientes:

Decreto de 29 de julio de 2020

"Artículo 3.

"...

"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 Estatal. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

"La jornada comicial tendrá lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. El Instituto Electoral del Estado podrá convenir con el Instituto Nacional Electoral, que éste se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales, en términos de la legislación aplicable.

"I. y II. ...

"III. Los partidos políticos son entidades de interés público, democráticos hacia su interior, autónomos y formas de organización política, integrados conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Particular del Estado y la legislación general y local en la materia y tienen como fin promover la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de la representación estatal y como organizaciones ciudadanas, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios, e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, **así como las reglas que marque la ley**



electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular.

" ...

"IV. y V. ..."

"Artículo 13. ...

" ...

"I. ...

"a) a d) ...

"e) Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando **el principio de paridad de género** conforme a las normas aplicables.

"II. a VIII. ..."

"Artículo 20. Son prerrogativas de la ciudadanía del Estado:

"I. ...

"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 candidaturas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a la ciudadanía que solicite su registro de manera independiente y cumpla con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

"III. Poder ser nombrada para cualquier empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

"IV. y V. ..."



"**Artículo 35.** La elección de diputadas y diputados por el principio de representación proporcional, se sujetará al principio de paridad de género y a lo que disponga el código respectivo y las siguientes bases:

"I. ...

"II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación emitida en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados por el de representación proporcional según el mecanismo descrito en la ley.

"III. Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos fracciones anteriores, adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, les serán atribuidos por el principio de representación proporcional, el número de diputados que les corresponda de acuerdo a lo dispuesto por el código correspondiente. Dichas asignaciones se sujetarán al orden que tuviesen las candidatas y candidatos en las listas correspondientes, las que deberán encabezarse alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo.

"IV. a V. ..."

"**Artículo 83.** La ley orgánica correspondiente establecerá las Secretarías y dependencias de la Administración Pública Centralizada, y determinará las formas y modalidades para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las Secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Estatal. En la integración de los organismos autónomos y descentralizados se observará el mismo principio, los cuales que auxiliarán al Ejecutivo del Estado en el estudio, planeación y despacho de los negocios de su competencia y establecerá, además:

"I. y II. ..."

"**Artículo 87.** El Tribunal Superior de Justicia estará integrado por el número de Magistradas y Magistrados propietarios y suplentes que fije la ley, mismos que serán nombrados por el Congreso, a propuesta en terna del Ejecutivo.



"La ley establecerá las formas y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, **observando el principio de paridad de género.**"

"Artículo 102. El Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado; cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, **de conformidad con el principio de paridad de género.** Las elecciones de los Ayuntamientos se efectuarán el día y año en que se celebran las elecciones federales para elegir diputados al Congreso General.

"Las atribuciones que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna, entre éste y el Gobierno del Estado.

"I a V. ..."

97. Por lo anterior, este Pleno observa que, contrario a lo señalado por el partido accionante, el artículo 12 de la Constitución Local **no limita la garantía de paridad**, pues tal aspecto se encuentra establecido en los diversos artículos que también fueron reformados en virtud del decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el miércoles veintinueve de julio de dos mil veinte.

98. De hecho, como se desprende de las fracciones I a XIII del artículo 12 referido con anterioridad,⁴⁷ la norma prevé, en lo general, la obligación de que

⁴⁷ **Artículo 12 de la Constitucional Local**

"... Las leyes se ocuparán de:

"I. La protección, seguridad, estabilidad y mejoramiento de la familia en sus diversas manifestaciones.

"II. El desarrollo integral y el bienestar de las mujeres.

"III. La atención y protección del ser humano durante su nacimiento, minoridad y vejez.

"IV. La protección de las víctimas de los delitos y de quienes carezcan de instrucción y sean de escasas posibilidades económicas.

"V. La atención de la salud de los habitantes del Estado, la promoción de una vida adecuada que asegure el bienestar de las personas y la satisfacción de las necesidades de instrucción y alimentación de las niñas y los niños;



en las leyes se protejan determinados derechos humanos y sus garantías, pero no constituye un entramado constitucional local que determine **en exclusiva** principios electorales. Lo anterior deja claro que aunque el principio interpretativo de igualdad se introdujo en el tercer párrafo de la Constitución Local a la par de la garantía de paridad y se encuentra relacionado con tal aspiración, **su contenido no se agota en ese objetivo.**

99. Como se ha desarrollado en múltiples precedentes referidos con anterioridad, **el principio de paridad de género es una expresión del principio de equidad**, el cual está encaminado, particularmente, a garantizar que las mujeres

"VI. Proteger el derecho que tiene toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"VII. Garantizar el acceso a la información pública 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 estatal y municipal, así como de proteger los datos personales y la información relativa a la vida privada, en los términos y con las excepciones que establezca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la ley aplicable a la materia. ...

"VII Bis. Establecer los medios y herramientas a través de las cuales se facilita el acceso a los particulares al uso del Gobierno digital teniendo el derecho de solicitar trámites y servicios por los medios electrónicos que al efecto se habiliten, garantizando en todo momento la protección de sus datos y el acceso a la información pública referentes a las peticiones que se formulen;

"VIII. La protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas;

"IX. El establecimiento de un sistema integral de justicia, que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por la ley penal y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos jurídicos aplicables;

"X. Establecer la organización y funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, así como las disposiciones que regulen los procedimientos y recursos contra sus resoluciones. ...

"XI. La protección de los saberes colectivos, así como del patrimonio cultural y natural;

"XII. Atender como una consideración primordial, el interés superior de la niñez en todas las medidas concernientes a las niñas, niños y adolescentes y garantizar plenamente sus derechos; y

"XIII. Erradicar el trabajo infantil y cualquier otra forma de explotación hacia niñas, niños y adolescentes.

"La atención, protección y demás acciones previstas en este artículo son de orden público e interés social.

"La interpretación y aplicación de esta Constitución y de las leyes y normas del Estado será de forma igualitaria para hombres y mujeres, salvo las disposiciones expresas que determinen la aplicación diferenciada entre géneros. Lo anterior, sin perjuicio de la utilización del género masculino para la construcción gramatical del texto legal."



tengan las mismas posibilidades reales de acceder a cargos de elección popular que los hombres. Así, el artículo impugnado (en su primera parte) establece el punto de partida que, desde una perspectiva amplia y general de la igualdad, debe interpretarse con el resto de las disposiciones constitucionales locales que, en lo particular, expresan la garantía de paridad.

100. Por lo anterior, contrario a lo manifestado por el partido accionante, no se desprende que en la Norma Constitucional Local se haya introducido un concepto formalista de igualdad en detrimento de la igualdad sustantiva y, mucho menos, que con la reforma se limite la aplicación de acciones afirmativas a favor de las mujeres en el ámbito de las contiendas electorales, o se establezca una regla que limite que el principio de paridad rija en la interpretación de todo el Texto Constitucional Local.

101. Por el contrario, la reforma constitucional local establece la obligación de que la aplicación e interpretación de la Constitución y leyes locales deberá realizarse en forma igualitaria entre hombres y mujeres. Inclusive, la propia norma señala que la posibilidad de que la interpretación y aplicación de la Constitución y las leyes pueda hacerse, cuando así se contemple en disposiciones expresas, de manera diferenciada entre géneros.

102. Al respecto, este Pleno observa que la porción normativa del artículo 12 de la Constitución Local que señala: "*salvo las disposiciones expresas que determinen la aplicación diferenciada entre géneros*" establece una excepción al trato igualitario siempre que la norma expresamente permita la aplicación diferenciada en razón del género; sin embargo, no explica con claridad qué tipo de "aplicación diferenciada" es la aceptable, dando lugar a un problema de indeterminación jurídica. No obstante, la deficiencia antes advertida no conlleva como única opción una declaratoria de invalidez, ya que la potencial inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas puede salvarse a partir de una **interpretación conforme**.

103. En efecto, la porción normativa analizada admite por lo menos dos interpretaciones posibles. **La primera interpretación** consiste en que la interpretación y aplicación de la Constitución y las leyes y locales será de forma igualitaria para hombres y mujeres salvo las disposiciones expresas que determinen la



aplicación diferenciada entre géneros, sin que esa aplicación diferenciada sea necesariamente para acelerar el logro del objetivo general de la igualdad sustantiva o de facto de la mujer, es decir, **en cualquier supuesto y sin condición alguna. La segunda interpretación** radica en que la aplicación diferenciada de la ley entre ambos géneros será permitida siempre y cuando con ello se **acelere el logro del objetivo general de la igualdad sustantiva o de facto de la mujer.**

104. Este Pleno considera que una **interpretación conforme** de la norma a la luz de los artículos 1o. y 4o. constitucionales, así como de múltiples instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano⁴⁸ permite entender que en la porción normativa "*salvo las disposiciones expresas que **determinen la aplicación diferenciada** de géneros*", la referencia a una posible "aplicación diferenciada" se orienta, exclusivamente, a aquellas acciones afirmativas o medidas especiales de carácter temporal que aceleran la mejora de la situación de la mujer en su participación política y social para lograr su igualdad sustantiva o de facto con el hombre,⁴⁹ como bien puede ser, en este caso concreto, la implementación de bloques de competitividad. En consecuencia, dicha porción no puede ser interpretada en sentido de vedar la aplicación de la perspectiva de género en casos que no estén previstos exactamente en la ley, pues de otra forma, no podría hacerse efectiva la igualdad sustantiva que protege la norma.

105. En ese sentido, este Pleno observa que, contrario a lo manifestado por el partido accionante, esa posibilidad de "interpretación y aplicación diferenciada" no constituye una excepción al derecho a la igualdad, sino por el contrario, una manifestación del mismo derecho en favor de la igualdad sustantiva, en

⁴⁸ El principio de igualdad de género se prevé en los artículos 1, 2 y el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 1, 2, 3 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; 3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 4, inciso f), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará); 3 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.

⁴⁹ Denominación recomendada en la Recomendación General No. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal.



los términos en que se ha expuesto con anterioridad, sin haber lugar a una interpretación distinta.

106. Por tanto, contrario a lo sostenido por el partido accionante, la norma permite **–en una interpretación conforme–** la aplicación diferenciada de la ley entre ambos géneros siempre y cuando con ello se **acelere el logro del objetivo general de la igualdad sustantiva o de facto de la mujer.**

107. Así, como se observa, una lectura integral de este artículo impugnado permite advertir que su propósito es justamente recoger los aspectos formal y material del principio de igualdad, al establecer, en términos generales, una obligación de interpretación igualitaria entre hombres y mujeres de toda la normativa estatal, así como dar cabida a la aplicación del principio de paridad de género.

108. En consecuencia, esta Suprema Corte considera que, a la luz de la interpretación conforme que ha sido expuesta con anterioridad, el artículo 12 de la Constitución de Puebla establece una regla para la aplicación igualitaria de la Constitución Local, las leyes y las normas del Estado, con la salvedad de la disposición expresa que permite **–como aplicación diferenciada–** generar acciones afirmativas o medidas especiales de carácter temporal en favor, exclusivamente, de las mujeres. Lo anterior coincide con la finalidad de lograr la igualdad material o de facto entre mujeres y hombres, a través de un trato diferenciado que permita acelerar que las mujeres, quienes históricamente han sufrido una desventaja social y desigualdad estructural y, por tanto, han ejercido la titularidad de cargos de elección popular en mucho menor medida que los hombres, acudan en condiciones reales de igualdad a las contiendas electorales.

109. Ahora bien, con sustento en la reforma a la Constitución del Estado de Puebla a la que se ha hecho referencia con anterioridad es que, precisamente, se modificó la ley electoral. De manera destacada, los artículos 215 Bis y 215 Ter en los cuales se establecieron los llamados bloques de competitividad.

110. El «artículo» **215 Bis** del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla dispone la existencia de los bloques de competitividad electoral como la metodología a través de la cual el Instituto Electoral local



determina la votación alta, media y baja obtenida por los partidos políticos en los distritos electorales y Municipios del Estado. La metodología sirve de base para la determinación de las candidaturas bajo el principio de paridad de género, evitando la postulación desproporcional de un mismo género en aquellas demarcaciones en donde un partido político haya obtenido los porcentajes de votación más altos o bajos, respectivamente.

111. Por su parte, el artículo 215 Ter del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, establece que a fin de garantizar la paridad atendiendo los bloques de competitividad, el Consejo General del instituto local publicará su contenido, a más tardar en el mes de diciembre del año anterior a la elección; que las candidaturas deberán asignarse en cada uno de los bloques observando el principio de paridad, intercalándose en los bloques impares y, de ser necesario, la preponderancia del género en cada elección.

112. Este Pleno considera que en esas normas tampoco se advierte, como lo afirma el partido accionante, que se introdujera un concepto de igualdad sólo de manera formalista en detrimento de la sustantiva que limite la aplicación de acciones afirmativas a favor de las mujeres en el ámbito de las contiendas electores.

113. Los artículos 215 Bis y 215 Ter incorporan a la legislación local la figura de bloques de competitividad, cuya finalidad última es promover la participación de las mujeres en las contiendas electorales garantizando que sea en condiciones de igualdad, pues con los bloques de competitividad el Instituto Electoral local debe identificar aquellos territorios en los que los partidos tienen votaciones altas, medias y bajas, a fin de que garantice que las candidaturas encabezadas por mujeres deberán ser postuladas en bloques de competitividad altos y medios, y no solamente en aquellos de competitividad baja.

114. Así, la implementación de los bloques de competitividad en la legislación poblana constituyen medidas especiales de carácter temporal o acciones afirmativas que tienen la finalidad de acelerar la participación en condiciones de igualdad de la mujer en el ámbito político, pues con ello se pone fin a la práctica reiterada de los partidos políticos de postular candidaturas de mujeres únicamente en los territorios en los que tienen poca fuerza política y las de hombres



en los de competitividad alta, y lo cual generaba en la realidad que en mayor medida resultaran ganadoras las postulaciones de hombres, lo cual tiene una consecuencia directa en que el ejercicio de los cargos de elección popular fuera ejercido por un mayor número de hombres «que» de mujeres.

115. Sin embargo, con la implementación de acciones afirmativas como la que ahora se analiza, se puede lograr que las mujeres postuladas en bloques de competitividad altos resulten triunfadoras en las contiendas y puedan ejercer los cargos para los cuales contiendan, situación que abona a la construcción de la igualdad sustantiva.

116. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que el diseño de las reglas y medidas específicas para cumplir con el mandato de paridad de género son relativas a la libertad de configuración de las entidades federativas, pues no existe una **reserva de fuente** para cumplir con este mandato.

117. Es decir, si bien las entidades federativas están obligadas a garantizar el principio de paridad de género, tienen competencia para establecer el diseño de los mecanismos y reglas específicos para garantizar su cumplimiento en su régimen interno, sin tener que replicar las reglas y mecanismos específicos establecidos en las disposiciones aplicables para las elecciones federales y lo pueden hacer tanto en sus Constituciones Locales como en la legislación secundaria, al no actualizarse una reserva de fuente.⁵⁰

⁵⁰ Los razonamientos relativos a la **libertad configurativa** de las entidades federativas han sido establecidos por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, resueltas en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil catorce; 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, resueltas en sesión de dos de octubre de dos mil catorce; 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, resueltas en sesión de treinta de septiembre de dos mil catorce; 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, resueltas en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil quince; 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, resueltas en sesión de diez de septiembre de dos mil quince; y 103/2015, resueltas en sesión de diez de agosto de dos mil quince; 126/2015 y su acumulada 127/2015, resueltas en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis; acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016, resueltas en sesión de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis; así como en la contradicción de tesis 275/2015, resuelta en sesión de cuatro de junio de dos mil diecinueve. Por su parte, las consideraciones relativas a la



118. La Constitución Federal no prevé un catálogo exhaustivo de reglas y medidas para garantizar la paridad de género en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular,⁵¹ sino que prevé que éstas deberán establecerse **en las leyes electorales**, sin exigir que estén en las Constituciones de las entidades federativas. Asimismo, el artículo cuarto transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral publicado el seis de junio de dos mil diecinueve, prevé que las entidades federativas deberán adecuar **su legislación**, para procurar la observancia del principio de paridad, sin exigir que las disposiciones necesarias para garantizar este principio se prevean en un instrumento normativo específico.

119. De acuerdo con el texto actual del artículo 41 constitucional, así como los precedentes de este Alto Tribunal, el deber del órgano legislador local de adecuar su orden jurídico interno al mandato de paridad, en lo que se refiere a los cargos de elección popular, se satisface al incorporar, en cualquier ordenamiento de rango legal interno las reglas de postulación, conformación y registro de candidaturas que aseguren el respeto de la paridad de género en los órganos representativos locales.

120. Lo anterior, sin dejar de considerar que estas reglas deberán cumplir con el resto de los preceptos constitucionales, los derechos humanos y el resto de los principios aplicables en la materia, así como que tienen aplicación directa en la entidad federativa las distintas obligaciones que prevén la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales o la Ley General de Partidos Políticos, en lo que resulte aplicable a las elecciones para las Legislaturas Locales.

inexistencia de fuente pueden encontrarse en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, resueltas en sesión de dos de octubre de dos mil catorce; así como en la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015, resueltas en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis.

⁵¹ Del hecho de que la Constitución no establezca un catálogo exhaustivo de reglas y medidas no debe inferirse que no exija la implementación de ciertas medidas específicas. Como se señalará más adelante, al resolver la acción de inconstitucionalidad 140/2020, en sesión de siete de septiembre de dos mil veinte (se ajustará en el engrose), este Tribunal Pleno estableció que del mandato de paridad se desprende una obligación de que se alterne en cada periodo electivo el género de la persona que encabeza las listas de representación proporcional.



121. De lo anterior se concluye que el órgano legislador poblano contaba con libertad de configuración para establecer las medidas que considerara pertinentes para alcanzar la paridad en el ejercicio de derechos políticos electorales; de ahí que contaba con libertad para implementar las acciones afirmativas que considerara adecuadas y conformes con su diseño normativo legal. De ahí que contaba con libertad para establecer los bloques de competitividad en las postulaciones como medida para lograr la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

122. Una vez analizados los artículos impugnados y haberse demostrado la constitucionalidad de ellos debido a que se estiman apegados al principio de paridad de género, esta Suprema Corte considera **infundado** el concepto de invalidez hecho valer por el partido, en el que refiere que los artículos 12 de la Constitución Local y 215 Bis y 215 Ter del código local, constituyen fraude a la ley por contener una limitante a logro de la igualdad sustantiva.

123. Lo anterior, pues como se analizó a lo largo de este apartado, los artículos impugnados introdujeron a la legislación local la obligación de aplicar e interpretar la ley de manera igualitaria entre hombres y mujeres, salvo en aquellos casos que la diferenciación fuera con la finalidad de lograr la igualdad sustantiva y garantizar el acceso a los cargos de elección popular de las mujeres. De ahí que no le asista la razón al partido.

124. De todo lo anterior, este Pleno concluye que, contrario a lo sostenido por el partido accionante, los artículos 12, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en la parte que señala: "*La interpretación y aplicación de esta Constitución y de las leyes y normas del Estado será de forma igualitaria para hombres y mujeres, salvo las disposiciones expresas que determinen la aplicación diferenciada entre géneros*", y los artículos 215 Bis y 215 Ter no son inconstitucionales, pues no contravienen el principio de paridad ni constituyen una restricción para poder lograr igualdad sustantiva o de facto. De ahí que deba reconocerse su validez.

b.2. Referencia al género masculino para la construcción gramatical de las normas

125. El proyecto sometido al Pleno proponía declarar la invalidez de la porción normativa "*Lo anterior, sin perjuicio de la utilización del género masculino*



para la construcción gramatical del texto legal" del artículo 12, párrafo tercero, de la Constitución Local.

126. Tal situación, sometida a votación la propuesta del proyecto en sesión pública celebrada el diez de noviembre de dos mil veinte, obtuvo un resultado de seis votos a favor de la propuesta de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Alcántara Carrancá y Zaldívar Lelo de Larrea, y las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat; mientras que los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, votaron en contra.

127. Por lo anterior, al no haberse obtenido una votación mayoritaria de ocho votos por la invalidez de dicha norma impugnada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el Tribunal Pleno determinó desestimar las acciones de inconstitucionalidad 245/2020 y su acumulada 250/2020, en cuanto a la impugnación del artículo señalado.

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

SEGUNDO.—Se desestima la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 12, párrafo tercero, en su porción normativa "Lo anterior, sin perjuicio de la utilización del género masculino para la construcción gramatical del texto legal", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, adicionado mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de julio de dos mil veinte.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 12, párrafo tercero —con la salvedad precisada en el punto resolutivo segundo—, al tenor de la interpretación conforme en virtud de la cual la porción normativa 'salvo las disposiciones expresas que determinen la aplicación diferenciada entre géneros' debe



entenderse que se refiere exclusivamente a las disposiciones que pretendan acelerar la igualdad sustantiva de la mujer en su participación política y social, y 35, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, así como 215 Bis y 215 Ter del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, reformado y adicionados, respectivamente, mediante los decretos publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de julio de dos mil veinte, en atención a lo expuesto en los apartados VII y VIII de esta decisión.

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 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 I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, 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 resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de seis votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por razones adicionales, Piña Hernández con precisiones, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Regulación del principio de paridad de género", en su parte segunda, intitulada "Referencia al género masculino para la construcción gramatical



de las normas", consistente en declarar la invalidez del artículo 12, párrafo tercero, en su porción normativa "Lo anterior, sin perjuicio de la utilización del género masculino para la construcción gramatical del texto legal", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, adicionado mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de julio de dos mil veinte. Los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, 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 del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Regulación del principio de paridad de género", en su parte primera, intitulada "Principio de igualdad entre mujeres y hombres establecido en la Constitución Local y bloques de competitividad", consistente en reconocer la validez de los artículos 12, párrafo tercero, en su porción normativa "La interpretación y aplicación de esta Constitución y de las leyes y normas del Estado será de forma igualitaria para hombres y mujeres", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 215 Bis y 215 Ter del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, adicionados mediante los decretos publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de julio de dos mil veinte.



Se aprobó por mayoría de siete votos de las Ministras y los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Regulación del principio de paridad de género", en su parte primera, intitulada "Principio de igualdad entre mujeres y hombres establecido en la Constitución Local y bloques de competitividad", consistente en reconocer la validez del artículo 12, párrafo tercero, en su porción normativa "salvo las disposiciones expresas que determinen la aplicación diferenciada entre géneros", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, adicionado mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de julio de dos mil veinte. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares. La Ministra Piña Hernández se adhirió al voto particular del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena para conformar voto de minoría, con la anuencia de éste.

Se aprobó por unanimidad de siete votos de las Ministras y los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán con precisiones, en cuanto a establecer una interpretación conforme respecto del artículo 12, párrafo tercero, en su porción normativa "salvo las disposiciones expresas que determinen la aplicación diferenciada entre géneros", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, entre la mayoría que votó por su validez. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea no participaron en esta votación.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose del párrafo sesenta y cinco, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Desaparición de diputación por primera minoría", consistente en reconocer la validez del artículo



35, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, reformado mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de julio de dos mil veinte. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de seis votos de la Ministra y los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas. Las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aisladas 1a./J. 125/2017 (10a.), 1a. CCCLXXXIV/2014 (10a.) y 2a. CXXXIX/2016 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas, 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas y 6 de enero de 2017 a las 10:07 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 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 28 de junio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



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 NÚM. 204, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECINUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (DECRETO NÚM. 204, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECINUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

III. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CUANDO SE TRATE DE MEDIDAS LEGISLATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN EL DEBER DE ESTABLECER UNA FASE PREVIA PARA CONSULTAR A LOS REPRESENTANTES DE AQUÉLLOS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 204, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECINUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE UNA FECHA DETERMINADA (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 204, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECINUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN EL QUE CONCLUYA EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO, CUYA JORNADA ELECTORAL HABRÁ DE CELEBRARSE EL SIETE DE JUNIO DE DOS MI VEINTE).



V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL A REALIZAR LA CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA, ASÍ COMO A EMITIR LA REGULACIÓN CORRESPONDIENTE (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 204, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECINUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2019 Y SU ACUMULADA 117/2019. PARTIDO POLÍTICO LOCAL MÁS POR HIDALGO Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 12 DE MARZO DE 2020. 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 **doce de marzo de dos mil veinte**.

**VISTOS; Y
RESULTANDO:**

1. PRIMERO.—**Presentación de la acción, autoridades emisora y promulgadora, y norma impugnada.** Por oficios presentados el dieciocho y veintiuno de octubre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Carlos Eustolio Vázquez Reséndiz, ostentándose como presidente del Comité Ejecutivo Estatal del **partido político local Más por Hidalgo**¹ y Luis Raúl González Pérez, con el carácter de presidente de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**,² respectivamente, promovieron acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo, planteando la invalidez del Decreto Número 204 que reforma el artículo 5o. de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo.

¹ Acción de inconstitucionalidad 116/2019.

² Acción de inconstitucionalidad 117/2019.



2. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** El partido político consideró vulnerados los artículos 2o., apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (*en adelante también OIT*) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

3. Por su parte, la comisión accionante estimó violados los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

4. Asimismo, el partido político y la comisión promovente esgrimieron, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

5. A. Conceptos de invalidez hechos valer por el partido político local Más por Hidalgo.

6. – Que el Congreso del Estado de Hidalgo, al emitir el Decreto 204 impugnado, vulneró el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad a que se les consulte en forma previa, libre, informada y culturalmente adecuada, de acuerdo con los estándares reconocidos en la Constitución Mexicana y en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

7. – Lo anterior, porque durante el procedimiento legislativo por el que se emitió el decreto impugnado, no se llevó a cabo la consulta sobre las modificaciones legislativas contenidas en el decreto, las cuales afectan directamente a las comunidades indígenas del Estado de Hidalgo, actualizando con ello, una violación grave al procedimiento legislativo.

8. – En este sentido, que siguiendo el criterio sentado por este Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional 32/2012, las Legislaturas Locales deben abrir un periodo especial dentro del procedimiento legislativo a fin de consultar



a los pueblos y comunidades indígenas que sean susceptibles de alguna afectación con motivo de la norma en cuestión.

9. – De esta manera, el partido político refiere que el decreto controvertido fue emitido sin mediar una consulta a los pueblos y comunidades indígenas asentadas dentro del territorio del Estado de Hidalgo, razón por la cual **reclama la invalidez del Decreto 204.**

10. B. Conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

11. – La comisión promovente señala que el Decreto Número 204 por el que se reformó la Constitución Local vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

12. Lo anterior, porque se trata de una reforma que impacta significativamente a dichos pueblos y comunidades, dado que reconoce su derecho de acceso y desempeño de cargos de elección popular en condiciones de igualdad, así como a la protección de su patrimonio cultural; por tanto, el Estado tenía la obligación de realizar una consulta previa, de buena fe, libre, informada y culturalmente adecuada.

13. No obstante, que del análisis del procedimiento legislativo que dio origen al decreto impugnado, se advierte que no se llevó a cabo la consulta previa que cumpliera con los parámetros antes referidos.

14. – Asimismo, tras exponer el contexto cultural de los pueblos y comunidades indígenas que se encuentran en el Estado de Hidalgo, la comisión accionante describe el contenido del Decreto Número 204 que impugna. En concreto, señala que el decreto contiene algunas modificaciones a la Constitución Local que reconoce determinados derechos a los pueblos y comunidades indígenas, realizadas a fin de armonizar el marco constitucional local con la Norma Fundamental Mexicana.



15. Por ello, mediante el decreto impugnado se reformó el artículo 5o., fracción III, de la Constitución Local a fin de reconocer –como lo hace la Constitución Federal–, que los pueblos y comunidades indígenas podrán elegir, de acuerdo con sus propias normas, procedimientos o prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

16. Igualmente, la comisión sostiene que el decreto en mención reformó el artículo 5o., párrafo décimo quinto, de la Constitución Local a efecto de reconocer y proteger el patrimonio cultural, tanto material como inmaterial, de los pueblos y comunidades indígenas.

17. – Ahora bien, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos refiere que el Decreto Número 204 vulnera el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas en la entidad, ya que de la revisión del procedimiento legislativo se advierte que el Congreso Local no llevó a cabo una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, pese a que la reforma tiene un *"impacto significativo"* en los pueblos y comunidades indígenas; en consecuencia, su actuación no se ajusta al parámetro de regularidad constitucional reconocido en los precedentes de este Alto Tribunal.

18. Así, la comisión accionante manifiesta que en la medida en que se respete el derecho de consulta, el Estado podrá garantizar la autodeterminación de los pueblos y comunidades, es decir, la posibilidad de que dichas personas decidan todas las cuestiones concernientes a sus propias instituciones y organización política, económica, social y cultural, sin que existan injerencias o imposiciones unilaterales y arbitrarias por parte de las autoridades investidas de poder público.

19. – En esta tesitura, refiere que, para estimar el verdadero y efectivo cumplimiento del derecho de consulta, ésta debe desarrollarse según sus costumbres y tradiciones, lo que se traduce en una exigencia de que el Estado brinde la información necesaria, de manera tal que se implemente una comunicación constante entre las partes.

20. En este orden de ideas, siguiendo la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las consultas deben realizarse de buena fe, a través



de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades involucradas.

21. – En el caso, la comisión accionante considera que el Decreto Número 204 impugnado tiene un "*impacto significativo*" en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de Hidalgo, así como en su vida y entorno, pues este decreto contiene normas que definirán las bases de su intervención política, así como de la protección de su patrimonio cultural, por lo que el Congreso Local estaba obligado a realizar una consulta previa.

22. Sin embargo, que durante el procedimiento legislativo correspondiente no se realizó una consulta a los pueblos y comunidades indígenas que cumpliera con los requisitos señalados en los precedentes de esta Suprema Corte y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

23. – En este orden de ideas, que a diferencia del Decreto 203 en el que se reformaron y adicionaron diversas normas del Código Electoral del Estado de Hidalgo, en el que el Congreso Local realizó siete foros en diversas cabeceras de la entidad federativa –declaradas inválidas por este Alto Tribunal por no cumplir con los requisitos exigibles de una genuina consulta a pueblos y comunidades indígenas–,³ en el Decreto 204 ahora impugnado no se realizó mecanismo o intento alguno para consultar a dichos pueblos y comunidades ancestrales, de ahí que insiste en la inconstitucionalidad del decreto controvertido.

24. – Finalmente, solicita que de ser consideradas inconstitucionales las disposiciones impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas por cuestión de efectos.

25. En virtud de lo anterior, toda vez que los conceptos de invalidez esgrimidos tanto por el partido político local como por la comisión promovente, son

³ Este Decreto fue declarado inválido por este Tribunal Pleno en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, al resolver la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, por considerar que los foros no cumplen con los requisitos exigidos para la consulta reconocida en el Convenio 169 de la OIT y por la jurisprudencia de esta Suprema Corte y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.



coincidentes en lo general, la litis en esta acción de inconstitucionalidad se circunscribe en determinar si el Decreto Número 204 que reforma y adiciona el artículo 5o. de la Constitución Política del Estado de Hidalgo es o no acorde con los estándares reconocidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno al derecho de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo a ser consultados en forma previa a la emisión de alguna norma que sea susceptible de afectarles.

26. TERCERO.—**Admisión, acumulación y trámite.** Por acuerdo de veintidós de octubre de dos mil diecinueve, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el partido político local Más por Hidalgo, a la que le correspondió el número 116/2019 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

27. Del mismo modo, mediante proveído de la Presidencia de este Alto Tribunal, de veintidós de octubre de dos mil diecinueve, se ordenó formar y registrar el expediente correspondiente a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a la que se le asignó el número 117/2019 y, debido a que se impugna el mismo decreto legislativo, se decretó la acumulación de ese expediente a la diversa acción de inconstitucionalidad 116/2019.

28. Por diverso proveído de veintidós de octubre del mismo año, el Ministro instructor admitió las acciones de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo para que rindieran sus respectivos informes; dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara pedimento; dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, si considerara que la materia de las acciones de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones, manifestara lo que a su representación corresponda; y solicitó al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que expresara por escrito su opinión en relación con este medio de control constitucional.

29. CUARTO.—**Inicio del proceso electoral en el Estado de Hidalgo.** Mediante oficio recibido el trece de noviembre de dos mil diecinueve, el secre-



tario ejecutivo del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo informó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 100 del Código Electoral Local, el próximo proceso electoral iniciaría el quince de diciembre de dos mil diecinueve.

30. QUINTO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo.** El Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Hidalgo únicamente manifestó que promulgó y ordenó la impresión, publicación y circulación del Decreto Número 204 impugnado, pues actuó de conformidad con lo previsto en los artículos 51 y 71, fracción I, de la Constitución Local.

31. SEXTO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo.** La diputada presidenta de la directiva del Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo rindió el informe a cargo del Poder Legislativo Local, en el que manifestó que el Decreto Número 204 impugnado fue aprobado con sustento en la autonomía y soberanía estatal, y en ejercicio de las facultades que la Constitución Local concede a ese órgano parlamentario.

32. Asimismo, refiere que la reforma materia de esta acción de inconstitucionalidad pretende armonizar el ordenamiento local con lo dispuesto con la Constitución General, derivado de la reforma constitucional en materia de derechos y participación política de los pueblos y comunidades indígenas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de mayo de dos mil quince.

33. En este sentido, sostiene que de acuerdo con lo ordenado en el artículo transitorio segundo del decreto de reforma constitucional antes señalado, el Órgano Reformador de la Constitución Federal ordenó a las Legislaturas de las entidades federativas para que reformaran sus respectivas normas a fin de hacerlas armónicas y coherentes con la Norma Fundamental.

34. Finalmente, arguye que el ánimo de la Legislatura Local al reformar la Constitución de Hidalgo no fue atentar contra los principios constitucionales ni omitir dolosamente llevar a cabo una consulta previa, libre, informada, con pertinencia cultural y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas.



35. Posteriormente, previo requerimiento del Ministro instructor, el Congreso Local –a través de su delegada autorizada– manifestó mediante escrito recibido el veinte de noviembre de dos mil diecinueve,⁴ que *"no se realizó consulta indígena previa, a la discusión y aprobación de la iniciativa que reforma el artículo 5o. de la Constitución Política del Estado de Hidalgo publicada mediante Decreto 204 en el Periódico Oficial del Estado del día 19 (diecinueve) de septiembre del 2019 (dos mil diecinueve)"*.

36. SÉPTIMO.—**Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** Mediante oficio TEPJF-P-FAFB/937/2019, recibido en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el trece de noviembre de dos mil diecinueve, el Magistrado presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, remitió la opinión del órgano jurisdiccional que representa, manifestando, en esencia, que el Decreto Número 204 es inconstitucional, pues al emitirse no se garantizó el derecho a la consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas de Hidalgo, de conformidad con la legislación internacional y con diversos criterios y precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

37. Al respecto, expresa que la norma local impugnada tiene como finalidad primordial el reconocimiento y protección de diversos derechos de los pueblos y comunidades indígenas, como la autorregulación en su faceta de elegir a sus propias autoridades, la participación ciudadana y la protección de su patrimonio cultural.

38. En este sentido, arguye que si las autoridades demandadas, conforme a los medios de prueba aportados, no demostraron que se realizó la consulta a los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo que reuniera los parámetros constitucionales y convencionales, entonces la emisión del decreto resulta inconstitucional.

⁴ Como se puede apreciar en el escrito que obra en la página 327 del cuaderno principal del expediente en que se actúa.



39. En consecuencia, que al no advertirse que el Congreso y el gobernador, ambos del Estado de Hidalgo, realizaron una consulta conforme a los parámetros constitucionales y convencionales, el decreto impugnado es inconstitucional.

40. OCTAVO.—**Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** No formularon opinión en relación con el presente asunto.

41. NOVENO.—**Cierre de la instrucción y remisión del expediente para formular proyecto de sentencia.** Agotado en sus términos el trámite respectivo y previo acuerdo de cierre de instrucción, el siete de enero de dos mil veinte se recibió el expediente en la ponencia del Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

42. 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, 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, así como en términos del punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que se plantea la posible contradicción entre una norma de carácter estatal y la Constitución General.

43. SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por razón de orden, en primer lugar, se debe analizar si las acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas oportunamente.

44. El Decreto Número 204 que reforma el artículo 5o. de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, fue publicado el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo.

45. 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,⁵ 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, como regla general, si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. No obstante, en el párrafo segundo del referido precepto se especifica que, en materia electoral, todos los días y horas son hábiles.

46. Al respecto, en este caso se advierte la existencia de una singularidad normativa, toda vez que el Decreto Número 204 que reforma el artículo 5o. de la Constitución Política del Estado de Hidalgo⁶ –ahora impugnado– tiene un conte-

⁵ "Artículo 60 (Ley reglamentaria). 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."

⁶ La norma contenida en el decreto impugnado se encuentra redactada de la siguiente manera:

"Artículo 5o. (Constitución Política del Estado de Hidalgo) ...

"...

"Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la protección, salvaguarda, preservación, promoción y desarrollo integral de su patrimonio cultural, para tal efecto, el Estado establecerá las medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar ese derecho, previa consulta a dichos pueblos y comunidades indígenas. La ley protegerá y promoverá la lengua y la cultura, así como las prácticas tradicionales, recursos y formas específicas de organización social de los pueblos y comunidades indígenas.

"...

"Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"...

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos o prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el Pacto Federal, la soberanía del Estado y la autonomía de los Municipios. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de la ciudadanía en la elección de sus autoridades municipales.

"...

"Toda persona tiene el derecho humano a la participación ciudadana en los asuntos públicos del Estado y los Municipios. La ley establecerá los mecanismos específicos para la participación ciudadana."



nido bidimensional, en tanto reconoce, por una parte, una serie de derechos culturales, lingüísticos y de protección de los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes; y por otra, los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de elegir a sus autoridades conforme a sus sistemas normativos internos, así como los derechos de acceso y desempeño de sus integrantes a cargos de elección popular.

47. Como se puede apreciar, el decreto impugnado tiene un contenido bidimensional en tanto se integra por normas eminentemente electorales y de participación política y, además, por normas que contienen derechos humanos genéricos y derechos culturales y de protección a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

48. Esta mención es importante, porque de acuerdo con el artículo 60, párrafo segundo, de la ley reglamentaria –antes citado–, en materia electoral todos los días y horas son hábiles, de manera que el cómputo de la oportunidad de una acción de inconstitucionalidad electoral debe realizarse en el entendido de que la demanda debe presentarse antes del día treinta del plazo correspondiente, incluso si se trata de un día que ordinariamente es inhábil.⁷

49. Por el contrario, como se ha precisado líneas arriba, cuando no se trate de una acción de inconstitucionalidad promovida en contra de normas

⁷ Así se ha sostenido por este Tribunal Pleno en la tesis jurisprudencial P./J. 81/2001, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. EL PLAZO PARA PROMOVER LA DEMANDA RESPECTIVA FENECE A LOS TREINTA DÍAS NATURALES CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE A LA FECHA EN QUE LA NORMA GENERAL CONTROVERTIDA SEA PUBLICADA, AUN CUANDO EL ÚLTIMO DÍA DE ESE PERIODO SEA INHÁBIL. Al tenor de lo previsto en el artículo 60, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de acciones de inconstitucionalidad en las que se impugne una ley en materia electoral todos los días son hábiles. En tal virtud, si al realizar el cómputo del plazo para la presentación de la demanda respectiva se advierte que el último día es inhábil, debe estimarse que en éste fenece el referido plazo, con independencia de que el primer párrafo del citado artículo 60 establezca que si el último día del plazo fuese inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, toda vez que esta disposición constituye una regla general aplicable a las acciones de inconstitucionalidad ajenas a la materia electoral, respecto de la cual priva la norma especial mencionada inicialmente." Registro digital: 189541. [J]; Novena Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XIII, junio de 2001; página 353.



electorales, el plazo de oportunidad es de treinta días naturales y si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

50. No obstante, las reformas y adición contenidas en el Decreto Número 204 impugnado forman parte de un sistema normativo indisoluble e interconectado, de manera que no es posible segmentarlo y distinguir porciones normativas a efecto de analizarlas en forma individual. Más aún, porque el partido político local y la comisión accionante esgrimen, en esencia, los mismos conceptos de invalidez dirigidos a sostener la inconstitucionalidad de todo el decreto impugnado, por falta de consulta previa a referidos pueblos y comunidades indígenas.

51. Siguiendo este hilo conductor, este Tribunal Pleno ha sostenido al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, y más recientemente la acción de inconstitucionalidad 151/2017 y la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, que las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de pueblos y comunidades indígenas, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

52. De esta forma, la consulta implica el reconocimiento de un derecho sustantivo de los pueblos y comunidades indígenas que, tratándose de medidas legislativas, debe incluirse dentro del procedimiento legislativo.

53. Al respecto, esta Suprema Corte ha sostenido en la tesis de jurisprudencia **P./J. 35/2004**, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL.",⁸ que los

⁸ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL." Registro digital: 181396. [J]; Novena Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XIX, junio de 2004; página 864. P./J. 35/2004.



actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento, de tal forma que no procede impugnar cada acto legislativo individualmente, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la publicación de la norma.

54. Por ello, en el caso particular que ahora se analiza, dado que los conceptos de invalidez hechos valer por el partido político local y por la comisión promovente se centran en cuestionar la constitucionalidad de todo el decreto –por vicios en el procedimiento legislativo–, no es posible ni necesario segmentar las normas a fin de identificar cuáles se incardinan en el ámbito de la materia electoral y cuáles en una dimensión genérica de los derechos humanos.

55. Ello no impide, sin embargo, sostener que el partido político acude a esta sede jurisdiccional argumentando conceptos de invalidez desde una faceta político-electoral, y que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos lo hace desde una óptica de protección de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas del Estado de Hidalgo y sus integrantes.

56. Precisado lo anterior, el plazo de treinta días naturales para promover la acción **transcurrió del viernes veinte de septiembre al sábado diecinueve de octubre de dos mil diecinueve**, por lo que la demanda promovida por el partido político local debía presentarse dentro de ese plazo, incluso si se trataba de un día inhábil.

57. En consecuencia, toda vez que el escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 116/2019 –promovida por el partido político local– se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el viernes dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la demanda,⁹ su presentación **fue oportuna** por lo que hace al referido medio de control constitucional.

⁹ Visible en la página 10 del expediente principal en que se actúa.



58. Ahora bien, por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad 117/2019 –promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos– se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el lunes veintiuno de octubre de dos mil diecinueve, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la demanda,¹⁰ su presentación también **fue oportuna**.

59. En efecto, como se mencionó en líneas anteriores, la Comisión accionante promovió el medio de control constitucional desde una óptica de protección de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Hidalgo y sus integrantes, por lo que le es aplicable el plazo genérico de oportunidad señalado en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia, en el que se precisa que si el último día del plazo fue inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente –como sucedió en la especie–.

60. TERCERO.—**Legitimación**. Las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por parte legitimada para ello, como a continuación se explica.

61. A. Legitimación del partido político local Más por Hidalgo.

62. De conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal¹¹ y 62, último párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,¹² los

¹⁰ Visible en la página 81 del expediente principal en que se actúa.

¹¹ **"Artículo 105 (Constitución General)**. 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 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; ..."

¹² **"Artículo 62 (Ley reglamentaria)**. ...

"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



partidos políticos con registro en una entidad federativa, por conducto de sus dirigentes, podrán promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes locales de la entidad federativa que les otorgó el registro.

63. Asimismo, con fundamento en los artículos citados, los partidos políticos podrán promover acciones de inconstitucionalidad, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

64. **I.** Cuenten con registro ante la autoridad electoral correspondiente.

65. **II.** Promuevan por conducto de su dirigencia nacional o estatal, según sea el caso.

66. **III.** Quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.

67. **IV.** Se impugnen normas de naturaleza electoral y tratándose de partidos políticos con registro estatal, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

68. En el caso, la demanda de acción de inconstitucionalidad fue promovida por el partido político local Más por Hidalgo, en contra del Decreto 204 que reforma el artículo 5o. de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, en lo relativo a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de elegir a sus autoridades conforme a sus sistemas normativos internos, así como los derechos de acceso y desempeño de sus integrantes a cargos de elección popular. Por tanto, y atendiendo a lo sostenido en el apartado anterior, se trata de una norma con un eminente impacto en la materia electoral de la entidad.

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."



69. Por su parte, el artículo 28, fracción I, inciso A), de los Estatutos del Partido Político Local Más Por Hidalgo,¹³ dispone que el Comité Ejecutivo Estatal se integrará por un presidente, quien tendrá la facultad de representar legalmente al partido.

70. En el caso, se advierte que en autos obra copia certificada del acta de treinta de mayo de dos mil dieciocho, en la que la asociación civil denominada "*Organización de Ciudadanos Hidalguenses Seamos Diferentes*", entre otras cuestiones, designó como presidente del Comité Ejecutivo Estatal a Carlos Eustolio Vázquez Reséndiz.¹⁴

71. En consecuencia, se tiene por acreditada la legitimación procesal de la persona que promueve la presente acción de inconstitucionalidad en representación del partido político local en cuestión.

72. B. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

73. Con fundamento en lo previsto en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁵ 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.

¹³ **Artículo 28 (Estatutos del partido).** El Comité Ejecutivo Estatal se integra con:

"I. Un presidente, quien tendrá las siguientes atribuciones, facultades y obligaciones:

"A. Representar legalmente al partido; ..."

¹⁴ Páginas 11 a 17 del cuaderno principal del expediente en que se actúa.

¹⁵ **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; ..."



74. Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, ambos de la ley reglamentaria de la materia,¹⁶ 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.

75. 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 Humanos, 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 la 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.¹⁷

76. 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 Humanos¹⁸ y 18 de su reglamento interno;¹⁹ 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.²⁰

¹⁶ **"Artículo 11 (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. ..."

"Artículo 59 (Ley reglamentaria). 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."

¹⁷ Visible en la página 82 del expediente principal en que se actúa.

¹⁸ **"Artículo 15 (Ley de la CNDH).** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ..."

¹⁹ **"Artículo 18 (Reglamento interno).** 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."

²⁰ **"Artículo 15 (Ley de la CNDH).** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"..."



77. Además, en el caso se plantea la inconstitucionalidad del Decreto Número 204 que reforma el artículo 5o. de la Constitución del Estado de Hidalgo con la Constitución General y tratados internacionales, por estimar que no fue respetado el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a la consulta previa.

78. En este sentido, debe recordarse que en el considerando anterior se reconoció que el decreto impugnado si bien cuenta con naturaleza electoral, también contiene derechos humanos, por lo que es una unidad indisoluble, de tal forma que su análisis debe realizarse de manera conjunta, toda vez que no puede validarse o invalidarse aisladamente, sino sólo a través del estudio conjunto de estos actos.

79. 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.

80. Asimismo, es importante referir que este Tribunal Pleno ya ha reconocido al resolver la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para promover acción de inconstitucionalidad en contra de normas electorales cuando vulneren los derechos humanos y, al igual que en el presente caso, también se analizó el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Hidalgo.

81. CUARTO.—**Causales de improcedencia.** El gobernador del Estado de Hidalgo manifestó en su informe que de conformidad con los artículos 51 y 71, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, tuvo a bien promulgar

"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, y ..."



y ordenar la impresión, publicación y circulación del Decreto 204 que reformó el artículo 5o. de la Constitución Local. En este sentido, si bien no lo señaló expresamente, es evidente que la intención del Poder Ejecutivo Local era invocar una causal de improcedencia.

82. No obstante, contrario a lo manifestado por el gobernador, a pesar de que en los conceptos de invalidez formulados en contra del decreto impugnado no se hicieron valer cuestiones de ilegalidad en contra de la promulgación, orden de impresión, publicación y circulación, no es posible decretar la improcedencia de la acción en contra de estos actos y por esta autoridad, toda vez que esta cuestión no constituye una causa de improcedencia en términos del artículo 19 de la ley reglamentaria que rige a las controversias y acciones de inconstitucionalidad, aunado a que su estudio involucra el estudio de fondo del asunto.

83. Al respecto, este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado al emitir la jurisprudencia 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.",²¹ en la que concluye que la circunstancia de que el Poder Ejecutivo tenga injerencia en el proceso de creación de las normas generales para otorgarles plena validez y eficacia, hace que se encuentre invariablemente implicado en la emisión del decreto impugnado, por lo que debe responder por sus actos.

84. Luego, al no haberse hecho valer alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento diverso al analizado, ni advertirse de oficio alguna por este Alto Tribunal, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados.

85. QUINTO.—**Estudio de fondo.** Como se refirió en páginas precedentes, los conceptos de invalidez esgrimidos tanto por el partido político local como por la comisión promovente, coincidentemente se circunscriben en sostener

²¹ Registro digital: 164865. [J]; Novena Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXXI, abril de 2010; página 1419. P./J. 38/2010.



que el Decreto Número 204 que reforma y adiciona el artículo 5o. de la Constitución Política del Estado de Hidalgo es susceptible de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Hidalgo, por lo que debían ser consultados previamente y siguiendo los estándares reconocidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno al derecho de consulta.

86. Los promoventes aducen que en ninguna parte del procedimiento legislativo se llevó a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo y, en consecuencia, el Decreto Número 204 impugnado vulnera lo previsto en los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

87. En este orden de ideas, a fin de dar contestación a los conceptos de invalidez hechos valer, a continuación se reitera la doctrina desarrollada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y el deber de las autoridades del Estado de garantizar y promover los principios de autodeterminación de dichos pueblos originarios y sus integrantes, para posteriormente aplicarla al caso concreto.

88. A. La consulta a los pueblos y comunidades indígenas.

89. Como se verá a continuación, siguiendo lo sostenido por este Tribunal Pleno al resolver los últimos precedentes sobre el tema, en específico la **acción de inconstitucionalidad 151/2017²²** y la **acción de inconstitucionalidad**

²² Acción de inconstitucionalidad 151/2017, resuelta el 28 de junio de 2018, se aprobó por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, 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 a declarar la invalidez del Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán.



dad 108/2019 y su acumulada 118/2019,²³ los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas²⁴ del país tienen derecho a ser consultados en forma previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe, cuando las autoridades legislativas pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.

90. En principio, debe destacarse que es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que de una interpretación de los artículos 2o. de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas antes de adoptar acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, la cual deberá ser previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.

91. Este criterio ha sido sostenido en una variedad de casos, teniendo como los ejemplos más recientes, lo resuelto en las **acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas**²⁵ y **15/2017 y sus acumuladas**.²⁶ En el primer

²³ Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, resuelta el 5 de diciembre de 2019, se aprobó por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto al estudio de fondo del proyecto. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

²⁴ Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2019, se adicionó un apartado C al artículo 2o. de la Constitución General, a efecto de reconocer a los pueblos y comunidades afro mexicanas como parte de la composición pluricultural de la nación, señalando, además, que tendrán los derechos reconocidos para los pueblos y comunidades indígenas del país, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

²⁵ Acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, resuelta el 19 de octubre de 2015, se aprobó por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto al estudio de fondo del proyecto.

²⁶ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resuelta el 16 de agosto de 2017, se aprobó por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, 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 al tema 1, denominado "Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos



precedente se decretó la **inconstitucionalidad** de la totalidad de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, al haber sido emitido sin una consulta previa. Por su parte, en el segundo precedente, se reconoció la **validez** de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque previo a su emisión y durante el procedimiento legislativo se llevó a cabo una consulta con los pueblos y comunidades indígenas que acreditó los requisitos materiales de ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe.

92. En este sentido, se advierte que para arribar a tales determinaciones se partió de la idea de la interpretación progresiva del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁷ en el que se reconoció el

y comunidades indígenas", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que se realizó la consulta a los pueblos y comunidades indígenas.

²⁷ El Texto Constitucional reformado el 14 de agosto de 2001 disponía lo siguiente:

"Artículo 2o. La nación mexicana es única e indivisible.

"...

"El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el Pacto Federal y la soberanía de los Estados.

"...

"B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

"...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

..."



derecho de los pueblos indígenas –lo que ahora se hace extensivo a los pueblos y comunidades afromexicanas– a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

93. Sobre esta norma, como se refirió en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas, es imprescindible traer a colación la exposición de motivos de la reforma a dicho precepto constitucional, publicada el catorce de agosto de dos mil uno, presentada por el presidente de la República, en la cual se expuso, entre los antecedentes históricos que dieron lugar a la iniciativa de reformas a tal precepto, lo siguiente:

"A este respecto, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (No. 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven. Igualmente, sostiene que las leyes valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.

"Nuestro país no es la excepción. A dos siglos de la fundación del Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas es aun profundamente insatisfactoria y su condición social, motivo de honda preocupación nacional.

"Los pueblos originarios de estas tierras han sido histórica y frecuentemente obligados a abandonar sus tierras y a remontarse a las más inhóspitas regiones del país; han vivido muchas veces sometidos al dominio caciquil, así como a humillaciones racistas y discriminatorias, y les ha sido negada la posibilidad de expresión y participación políticas.

"En el transcurso de las últimas décadas, se han realizado esfuerzos para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de los indígenas. En esos intentos, se reformó el artículo 4o. de la Carta Magna y, con ello, se dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la nación mexicana, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas.



"Sin embargo, la reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.

"Esa situación, que se ha mantenido desde hace mucho tiempo, propició, entre otras cosas, el levantamiento de un grupo armado, el EZLN, que reivindicaba mejores condiciones para los indígenas chiapanecos en particular, y para totalidad de los indígenas del país en lo general.

"Después del cese de fuego en Chiapas y de una larga etapa de negociaciones entre el gobierno federal y el EZLN, pudieron adoptarse una serie de medidas legislativas y consensuales importantes, entre las cuales destaca la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. A partir de ella, las partes en conflicto convinieron en conjunto de documentos que sirvieron de base para los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

"Dichos acuerdos de San Andrés en materia de derechos cultura indígenas, surgieron de un esfuerzo por conciliar los problemas de raíz que dieron origen al levantamiento y, además, recogieron las demandas que han planteado los pueblos y comunidades indígenas del país.

"Una vez suscritos los acuerdos, el Poder Legislativo contribuyó con su parte a la solución del conflicto. La Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), como coadyuvante en el proceso de paz, se dio a la tarea de elaborar un texto que reflejara lo pactado en San Andrés Larráinzar, mismo que fue aceptado por el EZLN.

"La iniciativa de la COCOPA es una manifestación del propósito común de lograr la paz y la reconciliación, así como el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.

"Como presidente de la República, estoy seguro que, hoy, la manera acertada de reiniciar el proceso de paz en Chiapas, es retomarla y convertirla en una propuesta de reforma constitucional.

"El gobierno federal está obligado a dar cumplimiento cabal a los compromisos asumidos, así como a convocar, desde luego, a un diálogo plural, inclu-



yente y constructivo en el que participen los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito central sea el establecimiento de las soluciones jurídicas que habrán de prevalecer ahora sí, con la jerarquía de normas constitucionales.

"He empeñado mi palabra para que los pueblos indígenas se inserten plenamente en el Estado Mexicano, para garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país.

"Convencido de ello de la necesidad de lograr la paz en Chiapas, envío como iniciativa de reforma constitucional la propuesta formulada por la COCOPA. Al hacerlo, confirmo que el nuevo diálogo habla con la sinceridad del cumplimiento a la palabra dada. Habrá que señalar que ese documento fue producto del consenso de los representantes, en esa comisión, de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVI Legislatura.

"El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas. Ella (sic) se inscriben en el marco nuevo derecho internacional en la materia –de la cual el Convenio 169 de la OIT ya mencionado es ejemplo destacado–."

94. Entre las propuestas conjuntas contenidas en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar²⁸ destaca, para los efectos que al caso interesan, la aprobada el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y seis, en los siguientes términos:

"Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4. de las Reglas de Procedimiento.

"Las partes se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional las siguientes propuestas conjuntas acordadas: En el marco de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas se requiere reconocer, asegurar y garantizar sus derechos, en un esquema federalista renovado. Dicho

²⁸ El acuerdo se encuentra transcrito en la controversia constitucional 32/2012, páginas 68 y 69.



objetivo implica la promoción de reformas y adiciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanan, así como a las constituciones estatales y disposiciones jurídicas de carácter local para conciliar, por una parte, el establecimiento de bases generales que aseguren la unidad y los objetivos nacionales y, al mismo tiempo, permitir que las entidades federativas cuenten con la posibilidad real de legislar y actuar en atención a las particularidades que en materia indígena se presentan en cada una.

"...

"d) Autodesarrollo. Son las propias comunidades y pueblos indígenas quienes deben determinar sus proyectos y programas de desarrollo. Por eso, se estima pertinente incorporar en las legislaciones local y federal los mecanismos idóneos que propicien la participación de los pueblos indígenas en la planeación del desarrollo en todos los niveles; en forma tal que ésta se diseñe tomando en consideración sus aspiraciones, necesidades y prioridades.

"...

"IV. La adopción de los siguientes principios, que deben normar la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado y el resto de la sociedad.

"...

"4. Consulta y acuerdo. Las políticas, leyes, programas y acciones públicas que tengan relación con los pueblos indígenas serán consultadas con ellos. El Estado deberá impulsar la integridad y concurrencia de todas las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Para asegurar que su acción corresponda a las características diferenciadas de los diversos pueblos indígenas, y evitar la imposición de políticas y programas uniformadores, deberá garantizarse su participación en todas las fases de la acción pública, incluyendo su concepción, planeación y evaluación.

"Asimismo, deberá llevarse a cabo la transferencia paulatina y ordenada de facultades, funciones y recursos a los Municipios y comunidades para que,



con la participación de estas últimas, se distribuyan los fondos públicos que se les asignen. En cuanto a los recursos, y para el caso que existan, se podrán transferir a las formas de organización y asociación previstas en el punto 5.2 del documento de Pronunciamientos Conjuntos.

"Puesto que las políticas en las áreas indígenas no sólo deben ser concebidas por los propios pueblos, sino implementadas con ellos, las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan en ellas deben ser transformadas en otras que conciben y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos indígenas."

95. Lo anterior también se hizo evidente en lo resuelto en la controversia constitucional 32/2012,²⁹ en la que se sostuvo que en la reforma al artículo 2o. constitucional se tomó como referente normativo el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

96. Así, en el citado precedente se consideró necesario analizar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra Suiza, y aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el once de julio de mil novecientos noventa,³⁰ el cual prevé lo siguiente:

"Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:

"a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada

²⁹ Controversia constitucional 32/2012, resuelta el 29 de mayo de 2014, se aprobó por mayoría de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto al estudio de fondo.

³⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1990.



vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin."

"Artículo 7

"1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

"2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

"3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.



"4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan."

97. Ahora bien, de conformidad con el marco normativo y los precedentes antes expuestos, este Tribunal Pleno ha concluido reiteradamente que, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo primero y 2o. de la Constitución Federal³¹ y 6 del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas y afromexicanos tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente.³²

98. Ello, en suma, porque la reforma al artículo 2o. constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno reconoció la composición pluricultural de la nación, estableció que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. Además, estableció los criterios para determinar qué comunidades pueden considerarse indígenas y contempló que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía.

99. Asimismo, se reconoció el derecho de las comunidades indígenas de decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica,

³¹ Véase la jurisprudencia de título y subtítulo: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL." Registro digital: 2006224. [J]; Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 202. P./J. 20/2014 (10a.).

³² Sustenta esta consideración lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del *Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* y de los *Doce clanes Saramaka vs. Surinam*; así como el amparo en revisión 631/2012, resuelto el 8 de mayo de 2013 por la Primera Sala de este Alto Tribunal, aprobado por unanimidad de 5 votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Pardo Rebolledo.



política y cultural; elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; destacándose que las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los Municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

100. Adicionalmente, el derecho a la consulta de los pueblos indígenas y afroamericanos en todos los temas que les afecten se encuentra reconocido expresamente en el Convenio 169 de la OIT, al que se hizo referencia en el trabajo legislativo que dio origen a la reforma analizada del artículo 2o. constitucional. Incluso, dicho derecho puede válidamente desprenderse del propio texto del artículo 2o. constitucional a partir, precisamente, de los postulados que contiene en cuanto a que reconoce su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, a la igualdad y no discriminación.

101. Actualmente, el artículo 2o. constitucional dispone lo siguiente:

"Artículo 2o. La nación mexicana es única e indivisible.

"La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

"La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

"Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.



"El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los Jueces o tribunales correspondientes.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el Pacto Federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

" ...



"VII. Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

"Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los Municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

"...

"Las Constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

"B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

"...

"IX. **Consultar** a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

"...



"C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afroamericanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social. ..."33

102. Como se puede apreciar, el Texto Constitucional vigente guarda sincronía con la evolución normativa y jurisprudencial en favor de la protección de los derechos de interculturalidad de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de México y, en particular, de la necesidad de consultarlos en todo momento en que una medida legislativa o de autoridad sea susceptible de afectarles directamente.

103. Específicamente, en el primer párrafo del apartado B, se impone la obligación de la Federación, los Estados y los Municipios, de eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de las personas indígenas y afroamericanas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

104. Además, este derecho se puede extraer del principio de autodeterminación previsto en el artículo 2o., apartado A, fracciones I y II, de la Constitución, que faculta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

105. En efecto, en el artículo 2o. de la Constitución Federal se protege el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de autodeterminación y auto gobierno. En este sentido, la autodeterminación es *"un conjunto de normas de derechos humanos que se predicen genéricamente de los pueblos, incluidos los pueblos indígenas, y que se basan en la idea de que*

³³ Marco constitucional vigente al día de hoy.



todos los sectores de la humanidad tienen el mismo derecho a controlar su propio destino."³⁴

106. Esta facultad de auto gobierno o auto organización constituye la principal dimensión del principio de autodeterminación, y consiste en la idea de que los sistemas políticos deben funcionar de acuerdo con los deseos de las personas gobernadas.³⁵

107. Siguiendo este hilo conductor, el derecho a la consulta se encuentra íntimamente ligado con los derechos de participación política y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y sus integrantes.

108. En este sentido, en el artículo 35 de la Constitución Federal³⁶ se reconoce el derecho de toda persona ciudadana de votar y ser votada en las elecciones populares, y de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. En consecuencia, la ciudadanía que integra los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas del país tiene derecho a participar en la toma de decisiones de relevancia pública y, sobre todo, en aquellas que sean susceptibles de afectarles directamente.

109. A partir de estos principios, en la Constitución Federal se encuentran inmersos otros derechos y características propias de la tutela de derechos con una perspectiva intercultural. Por ejemplo, tienen la facultad de elegir a sus autoridades conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, así como

³⁴ ANAYA, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid, Trotta, 2005, página 137.

³⁵ *Ibidem*, página 224.

³⁶ **Artículo 35 (Constitución Federal)**. 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;

"III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; ..."



el ejercicio de sus formas propias de convivencia y organización social, económica, política y cultural, lo que incluye, por supuesto, el derecho a la consulta.

110. Al respecto, el Pleno –en los precedentes antes referidos– y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han sostenido que las autoridades están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas antes de adoptar alguna acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.

111. De esta forma, los pueblos indígenas y afroamericanos tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente, conforme a lo siguiente:

112. - **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

113. - **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas y afroamericanos debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

114. Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido³⁷ que las consultas a pueblos indígenas deben realizarse a través de procedimientos culturalmente adecuados, es decir, de conformidad con sus propias tradiciones y a través de sus instituciones representativas. Para ello debe analizarse el contexto cultural de las comunidades, empleando diversos mecanis-

³⁷ *Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador*. Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones), párrafos 201 y 202.



mos como lo pueden ser, por ejemplo, las visitas o estudios periciales en materia antropológica.

115. Para que una consulta indígena sea culturalmente adecuada, es necesario que se respete el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la no asimilación cultural, consistente en que se reconozca y respete la cultura, historia, idioma y modo de vida de las poblaciones indígenas como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y se garantice su preservación.³⁸

116. Asimismo, se deben tomar las medidas necesarias para garantizar que los miembros de los pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles traductores si es necesario.

117. - **La consulta informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto de forma voluntaria.

118. - **La consulta debe ser de buena fe**, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

119. Es importante enfatizar que para poder hablar de una consulta indígena y afroamericana realmente válida, no basta con realizar foros no vinculantes que se desarrollen a partir de procedimientos que no sean culturalmente

³⁸ Así lo ha sostenido el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU en su Recomendación General No. XXIII relativa a los derechos de los pueblos indígenas, del 51o. periodo de sesiones, 1997, en su párrafo 4, inciso a).



adecuados y que no tutelen los intereses de las comunidades indígenas y afromexicanas.

120. Debe señalarse, como también se ha destacado en precedentes, particularmente en las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas, así como 151/2017, que si bien la decisión del Órgano Reformador de la Constitución de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, lo cierto es que el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa, también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido verse sobre derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos.

121. Así, **las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.**

122. **B. Caso concreto.**

123. Una vez precisado lo anterior, se debe analizar si en el procedimiento legislativo del decreto impugnado, que tuvo por objeto reformar el párrafo décimo quinto, la fracción III y realizar una adición al último párrafo del artículo 5o. de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad referida.

124. El Decreto Número 204 impugnado fue publicado el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo y es del tenor siguiente:

"Artículo 5o. (Constitución Política del Estado de Hidalgo) ...

"...



"Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la protección, salvaguarda, preservación, promoción y desarrollo integral de su patrimonio cultural, para tal efecto, el Estado establecerá las medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar ese derecho, previa consulta a dichos pueblos y comunidades indígenas. La Ley protegerá y promoverá la lengua y la cultura, así como las prácticas tradicionales, recursos y formas específicas de organización social de los pueblos y comunidades indígenas.

" ...

"Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:³⁹

" ...

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos o prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el Pacto Federal, la soberanía del Estado y la autonomía de los Municipios. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de la ciudadanía en la elección de sus autoridades municipales.

" ...

"Toda persona tiene el derecho humano a la participación ciudadana en los asuntos públicos del Estado y los Municipios. La ley establecerá los mecanismos específicos para la participación ciudadana."

³⁹ La porción encorchetada no forma parte del decreto impugnado, únicamente se transcribe para efectos ilustrativos.



125. Como se puede apreciar, con el decreto impugnado se modificó el párrafo décimo quinto del artículo 5o. de la Constitución Local, para reconocer que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la protección, salvaguarda, preservación, promoción y desarrollo integral de su patrimonio cultural; para lo cual el Estado establecerá las medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar ese derecho, previa consulta a dichos pueblos y comunidades indígenas.

126. Del mismo modo, la fracción III se reformó para señalar que se garantiza el derecho a los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía para acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que fueran electos o designados, en un marco que respete el Pacto Federal, la soberanía del Estado y la autonomía de los Municipios. Asimismo, se precisó que en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de la ciudadanía en la elección de sus autoridades municipales.

127. Por último, se realizó una adición al último párrafo del precitado artículo 5o. para establecer que toda persona tiene el derecho humano a la participación ciudadana en los asuntos públicos del Estado y los Municipios, los cuales serán establecidos por la ley.

128. De lo antes mencionado, se advierte que las modificaciones impuestas mediante el Decreto 204 son **susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad**. En consecuencia, existía la obligación de consultarles en forma previa a la emisión del decreto impugnado.

129. En efecto, no se tratan de meras modificaciones de forma, sino cambios legislativos que, valorados de manera sistemática, inciden o pueden llegar a incidir en los derechos humanos, lingüísticos, culturales y de participación política, así como en los mecanismos de consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, por lo que se insiste, todos estos nuevos supuestos afectan o pueden llegar a afectar de manera directa los derechos o la autonomía que les corresponde a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en su autodeterminación.



130. No pasa desapercibido que la pretensión de la Legislatura Local con esta reforma fue el reconocimiento en la Constitución Local, entre otros, del derecho a la consulta previa y la armonización de ese cuerpo normativo local con la Constitución General; sin embargo, ello no les exime de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas antes de emitir las normas que se dirigen a regular diversos aspectos que pueden afectar su esfera de derechos.

131. Sobre este punto, en su informe, el Congreso del Estado adujo que las modificaciones legislativas se hicieron con el fin de armonizar la norma local con el artículo 2o., apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, este Tribunal Pleno no puede aceptar tal razonamiento, pues es criterio reiterado que la consulta indígena en la vía legislativa se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas.

132. De este modo, compartir la postura del Congreso implicaría que este Tribunal se sustituya en los intereses de los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas y valore qué es lo que más les beneficie, desde un control abstracto, cuando precisamente esto es parte del objetivo de una consulta indígena.

133. En este orden de ideas, como se ha sostenido a lo largo de esta sentencia, el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas tiene asidero en el artículo 2o., apartado B, de la Constitución Federal, específicamente al señalar que, para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los Municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos.

134. Además, este derecho se puede extraer del principio de autodeterminación previsto en el artículo 2o., apartado A, fracciones I y II, de la Constitución, que faculta a los pueblos y comunidades indígenas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, y en el apartado C, que reconoce estos derechos, también, para los pueblos y comunidades afromexicanas.



135. En efecto, en el artículo 2o. de la Constitución Federal se protege el principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades, que es *"un conjunto de normas de derechos humanos que se predicán genéricamente de los pueblos, incluidos los pueblos indígenas, y que se basan en la idea de que todos los sectores de la humanidad tienen el mismo derecho a controlar su propio destino."*⁴⁰

136. Este principio de autodeterminación implica, también, la facultad de auto gobierno o auto organización que consiste en la idea de que los sistemas políticos deben funcionar de acuerdo con los deseos de las personas gobernadas.⁴¹

137. En este sentido, la consulta previa es una garantía de protección del principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas pues les permite participar en la toma de decisiones que puedan afectar los intereses de la comunidad, evitando con ello, una vulneración de su derecho a la no asimilación cultural.

138. Por tanto, para que podamos hablar de una verdadera protección del principio de autodeterminación, es necesario que las normas e instituciones que puedan afectar los derechos de personas o colectivos indígenas, no sean producto de una imposición, sino resultado de procedimientos que respeten sus preferencias dentro de una serie de opciones razonables.⁴²

139. El derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas protege su autodeterminación a través de la participación activa de los integrantes de los pueblos originarios en la toma de decisiones de relevancia pública. Además, la importancia de este derecho radica en aceptar las diferencias culturales y escuchar –conforme a las propias tradiciones, usos y costumbres– a las personas que integran una comunidad.

140. Por tanto, el legislador local estaba obligado a realizar una consulta previa en materia indígena, pues aun cuando se trate de una modificación

⁴⁰ ANAYA, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, op. cit., página 137.

⁴¹ *Ibidem*, página 224.

⁴² *Ibid.*, página 241.



mínima, al no hacerlo se soslaya la autodeterminación de los pueblos y comunidades, y se les veda la oportunidad de opinar sobre un tema que es susceptible de impactar en su cosmovisión, lo que implica una forma de asimilación cultural.

141. Además, es incorrecto lo sostenido por la Legislatura Local en el sentido de que el decreto impugnado únicamente tiene como objeto el reconocimiento en la Constitución Local, entre otros, del derecho a la consulta previa y la armonización de ese cuerpo normativo local con la Constitución General. En efecto, en el artículo 2o., apartado A, último párrafo, de la Constitución General, se prevé un mandato para que las entidades federativas establezcan en sus constituciones y leyes *"las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público."*

142. Este mandato constitucional no se colma con la mera reproducción de lo previsto en la Norma Fundamental. Por el contrario, los alcances del artículo 2o. constitucional son mucho más amplios: exigen que el legislador local desarrolle y de contenido a los principios constitucionales adaptándolo a la realidad particular de los Estados, y ello únicamente se logra en colaboración con los pueblos originarios.

143. De esta manera, la necesidad de implementar una consulta indígena tiene una doble justificación: por una parte, es necesaria para impedir que se genere una medida o una carga que pueda perjudicarles; pero por la otra, permite escuchar las voces de un colectivo históricamente discriminado y enriquecer el diálogo con propuestas que, posiblemente, el cuerpo legislativo no habría advertido en forma unilateral.

144. Por ello, basta que en este caso se advierta que el decreto impugnado contiene modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta previa indígena y/o afromexicana.



145. Asimismo, debe tomarse en consideración que mediante oficio suscrito por la delegada del Congreso del Estado de Hidalgo, recibido por este Máximo Tribunal el veinte de noviembre de dos mil diecinueve, de manera expresa se externó que: *"... no se realizó una consulta indígena previa, a la discusión y aprobación de la iniciativa que reforma el artículo 5o. de la Constitución Política del Estado de Hidalgo publicada mediante Decreto 204 en el Periódico Oficial del Estado del día 19 (diecinueve) de septiembre del 2019 (dos mil diecinueve). ..."*

146. Dicho lo anterior, se reitera, dado que son cambios legislativos que actualizan los criterios del Tribunal Pleno para hacer exigible la consulta indígena, del análisis del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 204 –que en copias certificadas fue remitido por el propio órgano legislativo– se advierte que, como fue planteado por los accionantes y externado por la delegada del Congreso de la entidad federativa, **no se llevó a cabo consulta alguna a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas previo a la emisión del decreto impugnado.**

147. Las iniciativas que dieron lugar al decreto fueron presentadas el veintuno de febrero y el trece y quince de marzo de dos mil diecinueve a la Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales y a la Comisión Permanente para la Atención Integral de los Pueblos Indígenas para su estudio, análisis y dictamen.⁴³ Las mencionadas comisiones analizaron las iniciativas y emitieron un solo dictamen que las aprobó en sesión de once de junio de dos mil diecinueve.⁴⁴ El diez de septiembre de dos mil diecinueve, dicho dictamen fue presentado ante el Pleno del Congreso y aprobado por unanimidad de veintiocho votos.⁴⁵

148. Consecuentemente, se envió el decreto al gobernador del Estado de Hidalgo, quien lo publicó el diecinueve de septiembre siguiente en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.⁴⁶ En conclusión, previo a la iniciativa y durante

⁴³ Páginas 613 a 633 del tomo de pruebas I formado con documentales aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Hidalgo.

⁴⁴ *Ibidem*, páginas 692 a 701.

⁴⁵ *Ibidem*, páginas 634 a 682.

⁴⁶ Páginas 18 a 31 del expediente principal en que se actúa.



el procedimiento legislativo propiamente dicho, de las constancias presentes en el expediente **no hay alguna evidencia que permita a esta Suprema Corte apreciar la formulación de una consulta con los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas** de dicha entidad para la reforma de la Constitución Local, lo cual fue corroborado con el informe rendido por la delegada del Congreso del Estado.

149. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno estima que con la emisión del Decreto 204 se vulneraron en forma directa los artículos 2o. de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT y, en consecuencia, se **declara su invalidez** de manera total.

150. SEXTO.—**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,⁴⁷ las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos.

151. En este sentido, atendiendo a que actualmente se encuentra en curso el proceso electoral ordinario en el Estado de Hidalgo, y tomando en cuenta la relevancia que tiene la celebración de los comicios, la declaración de invalidez surtirá efectos a partir del día siguiente a aquel en el que concluya el proceso electoral ordinario que actualmente transcurre en el Estado de Hidalgo, cuya jornada electoral habrá de celebrarse el siete de junio de dos mil veinte, en tér-

⁴⁷ **"Artículo 41 (Ley reglamentaria).** 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; ..."

"Artículo 73 (Ley reglamentaria). Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

"Artículo 45 (Ley reglamentaria). 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."



minos del artículo 17 del Código Electoral de dicha entidad;⁴⁸ proceso que, conforme al artículo 100 del mismo ordenamiento,⁴⁹ inicia el quince de diciembre del año anterior al de los comicios y concluye con las determinaciones sobre la validez de la elección correspondiente y el otorgamiento o asignación de constancias que realicen los consejos del Instituto Electoral local, o con las resoluciones que, en su caso, se pronuncien a nivel jurisdiccional.

152. Lo anterior, en el entendido de que, inmediatamente después de finalizado el proceso electoral en cuestión, el legislador local deberá actuar para subsanar el vicio de constitucionalidad decretado, de conformidad con los estándares señalados a lo largo de esta sentencia y observando, como mínimo, los *lineamientos del Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, elaborado por la otrora Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, aprobado en sesión ordinaria de febrero de dos mil trece, con motivo de una reforma constitucional en materia indígena.

153. En los mismos términos se ha pronunciado este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019,⁵⁰

⁴⁸ **"Artículo 17 (Código electoral local).** Las elecciones de Ayuntamientos se celebrarán cada cuatro años, la de diputados cada tres años y la de gobernador cada seis, el primer domingo de junio del año que corresponda. Los electos tomarán posesión de sus cargos el día cinco de septiembre del año de la elección.

"El día en que deban celebrarse las elecciones ordinarias será considerado como no laborable en todo el territorio estatal."

⁴⁹ **"Artículo 100 (Código electoral local).** Los procesos electorales para las elecciones ordinarias, se inician con la sesión que realice el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo el 15 de diciembre del año anterior al de los comicios y concluyen con las determinaciones sobre la validez de la elección correspondiente y el otorgamiento o asignación de constancias que realicen los consejos del instituto, o con las resoluciones que, en su caso, se pronuncien a nivel jurisdiccional."

⁵⁰ Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, resuelta el 5 de diciembre de 2019, por mayoría de 7 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a determinar que la invalidez del decreto surta sus efectos una vez que concluya el próximo proceso electoral local; y que, inmediatamente después de finalizado el proceso electoral, el legislador local deberá actuar para subsanar el vicio de constitucionalidad decretado. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra de la propuesta.



así como en la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017.⁵¹

154. Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

PRIMERO.—Son procedentes y fundadas la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto Núm. 204, que reforma el artículo 5o. de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, de conformidad con lo establecido en el considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir del día siguiente a aquel en que concluya el proceso electoral ordinario del Estado de Hidalgo que actualmente se encuentra en curso, cuya jornada habrá de verificarse el siete de junio de dos mil veinte, en los términos precisados en el considerando sexto de esta determinación.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, 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 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,

⁵¹ Acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, resuelta en sesión de 28 de septiembre de 2018, por unanimidad de 8 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente en funciones Cossío Díaz.



Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

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 salvo por la fracción III del artículo 5o. impugnado, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando segundo, relativo a la oportunidad. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve 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, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 204, que reforma el artículo 5o. de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve. Los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. El Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que, atendiendo a que actualmente se encuentra en curso el proceso electoral ordinario en el Estado de Hidalgo y tomando en cuenta la relevancia que tiene la celebración de los comicios, la declaración de invalidez surtirá efectos a partir del día siguiente a aquel en el que concluya el proceso electoral ordinario que actualmente transcurre en el Estado de Hidalgo, y 2) determinar que, inmediatamente después de



finalizado el proceso electoral en cuestión, el legislador local deberá actuar para subsanar el vicio de constitucionalidad decretado, de conformidad con el Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

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.

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: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de mayo de 2021.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 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 21 de junio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021

Voto concurrente que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019.

En sesión de doce de marzo de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, promovidas, respectivamente, por el partido político local Más Por Hidalgo y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la cual, por mayoría de nueve votos de los Ministros que integramos la sesión, se determinó declarar la invalidez del Decreto 204, que reformó el artículo 5o. de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve.

La motivación principal para la invalidez decretada en la que coincidimos la mayoría de los Ministros fue que, en el caso concreto, no se garantizó el derecho



a la consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada reconocido a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de esa entidad federativa, atento a la jurisprudencia que ha establecido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre este tema.

Al respecto, considero necesario aclarar que, en el caso analizado, parecería que la fracción III reformada del artículo 5o. que fue reclamado, se trata de una mera reproducción ajustada al ámbito local de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal; sin embargo, a mi parecer, **el Decreto 204 impugnado contiene otras modificaciones legislativas que incorporan diversos derechos a las comunidades indígenas de la entidad, constituyendo innovaciones legales que hacían necesaria la consulta indígena dentro del procedimiento legislativo que dio lugar a la norma impugnada**, como se advierte del siguiente cuadro comparativo:

Artículo 5o. de la Constitución Política de Hidalgo	Artículo 2o. de la Constitución Federal
<p>"Artículo 5o. ... "... (REFORMADO, P.O. 19 DE SEPTIEMBRE DE 2019) "Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la protección, salvaguarda, preservación, promoción y desarrollo integral de su patrimonio cultural, para tal efecto, el Estado establecerá las medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar ese derecho, previa consulta a dichos pueblos y comunidades indígenas. La ley protegerá y promoverá la lengua y la cultura, así como las prácticas tradicionales, recursos y formas específicas de organización social de los pueblos y comunidades indígenas. "... "I. a II ... "... (REFORMADA, P.O. 19 DE SEPTIEMBRE DE 2019) "III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos o prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y</p>	<p>"Art. 2o. La nación mexicana es única e indivisible. "La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. "La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. "... "... "A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: "... "III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en</p>



hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía del Estado y la autonomía de los Municipios. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de la ciudadanía en la elección de sus autoridades municipales.

..."

(ADICIONADO, P.O. 19 DE SEPTIEMBRE DE 2019)

"Toda persona tiene el derecho humano a la participación ciudadana en los asuntos públicos del Estado y los Municipios. La ley establecerá los mecanismos específicos para la participación ciudadana."

condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales. ..."

De lo anterior se desprende que, además de haberse reformado la fracción III aludida, el artículo analizado en su párrafo décimo quinto reconocía a los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo el derecho a la protección, salvaguarda, preservación, promoción y desarrollo integral de su patrimonio cultural; la obligación de la entidad federativa de establecer medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar ese derecho, previa consulta a dichos pueblos y comunidades indígenas; además de la protección y promoción de sus lenguas y culturas, así como sus prácticas tradicionales, recursos y formas específicas de su organización social. Asimismo, en su último párrafo reconocía el derecho humano de toda persona, incluyendo evidentemente a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, a la participación ciudadana en los asuntos públicos del Estado y sus Municipios.

De esta manera, para mí, **la norma analizada delimitó derechos de los pueblos indígenas en diversos aspectos**, que van desde el reconocimiento del derecho a la consulta; la promoción y desarrollo integral de su patrimonio cultural; la protección y promoción de sus lenguas, culturas y prácticas tradicionales, pero además, **con una incidencia en el ámbito político electoral**, cuya definición en el ámbito local, puede afectar, incluso, los derechos de autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas



de la entidad, teniendo en cuenta que por mandato expreso del artículo 2o., fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal, "**Las Constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, ...**"

En esos términos, si bien, en el caso, el Congreso Local alegó que únicamente ejerció sus facultades para adecuar el Texto Constitucional Local a la Constitución Federal, lo relevante, para mí, consistente en reconocer que el derecho de consulta indígena constituye un derecho humano que otorga objetividad al proceso legislativo para la participación efectiva de estos grupos sociales y el reconocimiento de sus derechos.

Así, la conclusión a la que arribo es que la **reforma impugnada afectó directamente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad**, y si bien buscó ajustarse a los mandatos del artículo 2o. de la Constitución Federal, lo cierto es que **delimitó sus derechos en diversos ámbitos, destacando el político electoral, sin haberlos tomado en cuenta.**

Por tanto, tratándose de una reforma dirigida expresamente a configurar los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, **el Congreso de Hidalgo estuvo obligado a consultar a los integrantes de esas poblaciones la medida legislativa que pretendía aprobarse**; consulta que además debía realizarse de manera previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, en observancia de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado B, fracción IX, párrafo primero¹ de la Constitución Federal, en relación con el artículo 6o.² del

¹ **"Art. 2o. ... B ... Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de: ... IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen. ..."**

² **"Artículo 6**

"1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:

"a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;



Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, precepto este último que prevé que los gobiernos deberán **"...consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; ..."**

Finalmente, no omito mencionar que, a mi parecer, **el proyecto debió desarrollar con mayor amplitud el reconocimiento de los derechos de las comunidades afromexicanas, y no sólo de los grupos indígenas**, pues si bien en el apartado A del considerando quinto, correspondiente al estudio de fondo, a partir del párrafo 88 explica el parámetro constitucional y jurisprudencia de este Alto Tribunal en torno al **derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas**, lo cierto es que sólo se ajustó su redacción para incluir **"y afromexicanas"** en la frase **"pueblos y comunidades indígenas"**.

Considero sumamente relevante tener en cuenta el desarrollo de las reformas que, en materia de reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades afromexicanas, ha tenido el texto de la Constitución General.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de enero de mil novecientos noventa y dos, se reformó el artículo 4o. constitucional y se reconoció **la existencia pluriétnica y multicultural de la nación mexicana**, con la finalidad de dar cumplimiento a los compromisos de carácter internacional asumidos por el Estado Mexicano.

Posteriormente, por decreto publicado el catorce de agosto de dos mil uno,³ se reforma el artículo 2o. de la Constitución Federal con el objeto de **reconocer la autonomía y la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas**.

"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

"2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

³ Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adiciona un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001.



Es hasta la reforma publicada el nueve de agosto de dos mil diecinueve,⁴ donde se adiciona un apartado C al referido artículo 2o. constitucional, con el fin de reconocer los derechos de los pueblos y comunidades afro-mexicanas, cuya principal motivación fue la invisibilidad histórica en que se han visto sometidos estos grupos sociales, que incide directamente en sus condiciones de igualdad, y que trasciende a características estructurales e institucionales que se reflejan en su bienestar y desarrollo.

En efecto, de la exposición de motivos de la Cámara de Senadores de dieciocho de febrero de dos mil diecinueve, relativa a la reforma constitucional de nueve de agosto de ese año, en lo que interesa, se señaló lo siguiente:

"En México, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 1 millón 381 mil personas se reconocen como afrodescendientes. Se distribuyen en el territorio nacional en numerosas comunidades de los Estados de México, Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Ciudad de México, Nuevo León y Jalisco, principalmente. Su pertenencia a esta comunidad es, para muchos, motivo de orgullo e identidad, no obstante, **el bajo nivel de reconocimiento que, en su calidad de afrodescendientes se les confiere,** tanto desde la perspectiva normativa como desde el ámbito de las políticas públicas, **ha propiciado un fenómeno de invisibilidad que los expone, muchas veces, a condiciones de discriminación institucional y, en general, a situaciones de exclusión y vulnerabilidad.**

⁴ En la exposición de motivos de la Cámara de Senadores de dieciocho de febrero de dos mil diecinueve, relativa a la reforma constitucional de nueve de agosto de ese año, se estableció, entre otras cosas, lo siguiente:

"La invisibilidad de los afromexicanos incide de manera directa en las condiciones de desigualdad en las que se encuentran, incluso, frente a los integrantes de los pueblos y comunidades originarias, ya que sus índices de bienestar están, en muchos casos, por debajo de la media de aquellos. De hecho, muchos afrodescendientes, se reconocen como indígenas, porque comparten, en más de un sentido, una condición social que les es común: la pobreza transgeneracional.

"Decir que el Estado está en deuda con las comunidades de afrodescendientes, resulta insuficiente para lograr el reconocimiento pleno a que tienen derecho por su calidad de mexicanos. La invisibilidad, a pesar de no ser deliberada, presenta características estructurales e institucionales en los tres órdenes de gobierno que se reflejan en sus condiciones de bienestar y desarrollo."

"...

"La propuesta normativa que se somete al análisis, pretende seguir la línea de sacar a las personas, pueblos y comunidades afrodescendientes de la invisibilidad en la que se encuentran, brindarles el reconocimiento explícito de su existencia y sentar las bases jurídicas para el ejercicio de sus derechos, a título individual o colectivo. También considera establecer las bases normativas de su desarrollo en términos de la política pública y su inclusión social."



"A diferencia de los pueblos y comunidades indígenas, los Afromexicanos no han logrado concretar en su beneficio lo establecido en el último párrafo del artículo 2o. constitucional, el cual señala que toda comunidad equiparable a los pueblos indígenas, gozará de los mismos derechos, tal y como lo establezca la ley, a pesar de que la conciencia de su identidad está plenamente arraigada como personas y comunidades.

"La invisibilidad de los Afromexicanos incide de manera directa en las condiciones de desigualdad en las que se encuentran, incluso, frente a los integrantes de los pueblos y comunidades originarias, ya que sus índices de bienestar están, en muchos casos, por debajo de la media de aquéllos. De hecho, muchos afrodescendientes, se reconocen como indígenas, porque comparten, en más de un sentido, una condición social que les es común: la pobreza transgeneracional.

"Decir que el Estado está en deuda con las comunidades de afrodescendientes, resulta insuficiente para lograr el reconocimiento pleno a que tienen derecho por su calidad de mexicanos. **La invisibilidad, a pesar de no ser deliberada, presenta características estructurales e institucionales en los tres órdenes de gobierno que se reflejan en sus condiciones de bienestar y desarrollo. ...**

"La discriminación estructural y generalizada es una conducta que ha dejado huella en la comunidad de afrodescendientes que, a su vez, deja de reconocerse a sí misma como una colectividad, por el señalamiento expreso de que la negritud es algo ajeno a lo nacional; una condición social no originaria frente a otros grupos sociales, como bien lo constituyen los pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, la dinámica cultural de estas comunidades, sus celebraciones, prácticas de medicina tradicional y pensamiento religioso, dan cuenta de un arraigo sustentado no sólo en la tierra, sino en un dominio simbólico que permea un sentimiento comunal y solidario. ...

"La reforma constitucional referida estableció, como fue señalado al inicio, la característica de que cualquier comunidad equiparable a los pueblos indígenas, gozará de los mismos derechos, tal y como lo establezca la ley. Desde esta perspectiva, comunidades de muy diverso tipo podrían entrar en ese contexto de reconocimiento, **no obstante, el problema de los afromexicanos está precisamente en su visibilidad y reconocimiento, no solo desde la perspectiva formal de la política pública, sino en la integralidad constitucio-**



nal. de la cual nadie puede estar excluido y gozar de todos los derechos que en ella se establecen y de sus garantías para exigirlos. ...

"La propuesta normativa que se somete al análisis, pretende seguir la línea de sacar a las personas, pueblos y comunidades afrodescendientes de la invisibilidad en la que se encuentran, **brindarles el reconocimiento explícito de su existencia y sentar las bases jurídicas para el ejercicio de sus derechos, a título individual o colectivo. También considera establecer las bases normativas de su desarrollo en términos de la política pública y su inclusión social. ...**"

Atendiendo a ello, si bien el proyecto incorpora un lenguaje incluyente que toma en cuenta a las comunidades afroamericanas, y en su párrafo 89 incorpora un pie de página donde se refiere al decreto de reformas constitucionales de nueve de agosto de dos mil diecinueve, considero que se debió mencionar y desarrollar las razones que tuvo el Constituyente Permanente para llevar a cabo dicha reforma, que adicionó un apartado C al artículo 2o. de la Constitución Federal, para quedar como sigue:

"Artículo 2o. ...

"...

"C. Esta Constitución reconoce a los **pueblos y comunidades afroamericanas**, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social."

Lo anterior me parece relevante, pues las comunidades afroamericanas constituyen un grupo social respecto de los cuales el Estado Mexicano se ha comprometido a reconocer y garantizar sus derechos, distinguiéndolos, incluso, de los pueblos y comunidades indígenas, precisamente porque con motivo de la discriminación estructural y generalizada a que se ven sometidos históricamente, se les deja de reconocer como una colectividad en sí misma diferenciada y con características propias, que se distinguen sobre todo por su tono de piel, condición social no originaria frente a otros grupos sociales, como bien lo constituyen los pueblos y comunidades indígenas, pero que forman parte de la nación mexicana en términos del artículo 2o. de la Constitución Federal.



Por estas razones, si bien comparto el sentido del proyecto, considero que el decreto impugnado incorporaba modificaciones legislativas, respecto de las cuales, era necesario consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de la entidad; y, asimismo, me parece que se debió ahondar en las motivaciones que tuvo el Constituyente Permanente para reconocer a nivel federal los derechos de las comunidades afroamericanas y distinguirlas de aquéllos que corresponden a las comunidades indígenas.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de mayo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019.

El doce de marzo de dos mil veinte el Tribunal Pleno resolvió por mayoría de votos la acción de inconstitucionalidad citada al rubro y determinó declarar la invalidez de las reformas aprobadas al artículo 5o. de la Constitución de Hidalgo por no haberse llevado a cabo un proceso de consulta a las personas y comunidades indígenas de dicha entidad. Decidí apartarme de la decisión de la mayoría concretamente en tres apartados: el cómputo de la oportunidad, la declaratoria de invalidez y los efectos precisados en la sentencia. A continuación expongo brevemente las razones que me llevaron a tomar esa decisión.

En primer lugar, contrario a lo que sostuvo la mayoría, considero que la impugnación realizada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en contra de la fracción III del artículo 5o. de la Constitución de Hidalgo,¹ fue

¹ "Artículo 5o. Constitución del Estado de Hidalgo.

"...

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos o prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía del Estado y la autonomía de los Municipios. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de la ciudadanía en la elección de sus autoridades municipales."



presentada fuera del plazo legal al tratarse una norma de carácter electoral. De acuerdo con el párrafo segundo del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,² cuando se impugnan este tipo de normas se deben considerar todos los días como hábiles para efectos del cómputo del plazo para presentar la demanda. Sin embargo, la mayoría sostuvo que esta regla no era aplicable porque la CNDH impugnó esta norma desde una óptica de protección de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, por lo que no eran aplicables las normas procesales sobre normas electorales y el plazo debía ser computado conforme al primer párrafo del artículo 60. A mi juicio, los planteamientos de las partes no son los que determinan si la norma tiene una naturaleza electoral y, por ende, si rigen las reglas procesales específicas para esas normas.

Esta decisión provocó erróneamente que la impugnación se considerara oportuna, pues de haberse atendido a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 60, el plazo para presentar la demanda hubiera vencido el diecinueve de octubre de dos mil diecinueve, dos días antes de que la CNDH presentara su escrito de demanda. En consecuencia, considero que en la acción de inconstitucionalidad 117/2019 se debió decretar el sobreseimiento respecto del artículo 5, fracción III, de la Constitución del Estado de Hidalgo y no su procedencia.

En segundo lugar, respecto a la declaratoria de invalidez del decreto impugnado, considero que la mayoría omitió que las porciones introducidas en el texto de la Constitución de Hidalgo no modificaban en absoluto el régimen jurídico de las personas y comunidades indígenas que representara una afectación que obligara al Constituyente Local a realizar un proceso de consulta. Simplemente se trató de un proceso de armonización para que la Constitución Estatal fuera acorde con el Texto Constitucional y convencional.

En el caso de la fracción III del artículo 5o. impugnado, el Constituyente Local reprodujo en términos casi idénticos lo previsto en la fracción III del apartado

² **"Artículo 60 de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional.** 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."



A del artículo 2o. de la Constitución Federal. La única diferencia entre ambos textos radica en que la Constitución Local se refiere a la autonomía de los Municipios, mientras que la federal se refiere a la autonomía de la Ciudad de México.³ De tal suerte que no se trataba de una reforma que modificara en forma alguna el régimen de derechos y obligaciones preexistente de las personas y comunidades indígenas.

Ciertamente esa conclusión no es tan evidente en el caso de lo previsto en el párrafo décimo quinto del artículo 5o. de la Constitución del Estado de Hidalgo,⁴ al no tratarse de una reproducción literal del Texto Constitucional o convencional. Sin embargo, considero que bastaba con revisar el contenido de las

³ Tal y como se puede apreciar en el siguiente cuadro comparativo:

Constitución Federal	Constitución del Estado de Hidalgo.
<p>"Artículo 2o.</p> <p>"...</p> <p>"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales."</p>	<p>"Artículo 5o.</p> <p>"...</p> <p>"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos o prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía del Estado y la autonomía de los Municipios. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de la ciudadanía en la elección de sus autoridades municipales."</p>

⁴ **"Artículo 5o. Constitución del Estado de Hidalgo.**

"...

"Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la protección, salvaguarda, preservación, promoción y desarrollo integral de su patrimonio cultural, para tal efecto, el Estado establecerá las medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar ese derecho, previa consulta a dichos pueblos y comunidades indígenas. La ley protegerá y promoverá la lengua y la cultura, así como las prácticas tradicionales, recursos y formas específicas de organización social de los pueblos y comunidades indígenas."



fracciones I y IV del artículo 2o. constitucional⁵ y del artículo 31 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas⁶ para advertir que la reforma a dicho párrafo no incorporó elementos novedosos en el régimen jurídico de las personas y comunidades indígenas. La porción impugnada únicamente añadió con una redacción distinta derechos y obligaciones que ya están contemplados en el parámetro de regularidad constitucional y que siguen rigiendo con plena vigencia.

Por último, también decidí apartarme de los efectos aprobados por la mayoría para guardar congruencia con mi voto en contra de la declaratoria de invalidez del decreto impugnado. No considero que el Constituyente Local deba repetir el proceso de reforma a la Constitución de Hidalgo si el resultado será incorporar cuestiones que ya están contempladas en el Texto Constitucional y que siguen rigiendo sobre las personas y comunidades indígenas en esa entidad.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de mayo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁵ **"Artículo 2o. de la Constitución Federal.** La nación mexicana es única e indivisible.

" ...

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

" ...

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad."

⁶ **"Artículo 31 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.**

"1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas. También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su propiedad intelectual de dicho patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales.

"2. Conjuntamente con los pueblos indígenas, los Estados adoptarán medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos."



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL (LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE CHIAPAS, LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE CHIAPAS Y LEY DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO [ARTÍCULOS 17, NUMERAL 1, APARTADO C, FRACCIÓN IV, INCISO C), Y 52 DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE CHIAPAS].

III. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CUANDO SE TRATE DE MEDIDAS LEGISLATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN EL DEBER DE ESTABLECER UNA FASE PREVIA PARA CONSULTAR A LOS REPRESENTANTES DE AQUÉLLOS (POR UNA PARTE, INVALIDEZ DE LOS DECRETOS No. 235, POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE CHIAPAS, Y 237, POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE CHIAPAS Y, POR OTRA PARTE, DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL DECRETO No. 238, POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A LAS IMPUGNADAS Y DECLARADAS INVÁLIDAS, PARA EVITAR UN VACÍO LEGISLATIVO (REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS PREVIAS A LOS DECRETOS No. 235, POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE CHIAPAS, Y 237, POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE CHIAPAS).



V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ DEL DECRETO No. 007, POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE CHIAPAS).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS DECRETOS No. 235, POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE CHIAPAS, Y 237, POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE CHIAPAS Y, POR EXTENSIÓN, LA DEL DECRETO No. 007, POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE CHIAPAS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 158/2020 Y SUS ACUMULADAS 159/2020, 161/2020, 224/2020 Y 227/2020. PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO. 3 DE DICIEMBRE DE 2020. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: SALVADOR ALVARADO LÓPEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente a la sesión del tres de diciembre de dos mil veinte.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de las demandas.** Por escritos recibidos electrónicamente el veintinueve de julio de dos mil veinte, Marko Antonio Cortés Mendoza, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacio-



nal, presentó dos demandas de acción de inconstitucionalidad en las que impugnó, respectivamente, el Decreto Número 235 emitido por la Sexagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, mediante el cual publicó la Ley Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa entidad, así como el Decreto Número 238 emitido por el mismo órgano legislativo, mediante el cual modificó la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas.

El partido político considera transgredidos los artículos 35, fracción II; 41; 51; 52; 115, base I, primer y penúltimo párrafos, y base VIII, primer párrafo; 116, fracción IV, inciso g); y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la misma fecha también fue recibido electrónicamente el escrito presentado por Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, en el que presentó acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto Número 235, emitido por la Sexagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, mediante el cual se publicó la Ley Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales de dicha entidad federativa.

El partido político considera transgredidos los artículos 1o., 2o., 3o., base II, inciso a); 35; 39; 41, párrafo primero y base I, párrafo tercero, base II, párrafo segundo, incisos a) y c) y base IV, párrafo primero; 72, apartado C, segundo párrafo, fracción IV; y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25 del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles; 8, 9 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 6, 7 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

Mediante acuerdos de treinta y uno de julio de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró las demandas referidas bajo los expedientes acción de inconstitucionalidad 158/2020, 159/2020 y 161/2020, respectivamente, y en atención a que existe identidad en la legislación impugnada, acumuló los expedientes y designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del procedimiento.



Asimismo, por escrito recibido el cuatro de agosto de dos mil veinte, Aída Estephany Santiago Fernández, Adriana Díaz Contreras, Karen Quiroga Anguiano, Ángel Clemente Ávila Romero y Fernando Belaunzarán Méndez, integrantes de la Dirección Nacional Extraordinaria del Partido de la Revolución Democrática, promovieron acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto Número 235, emitido por la Sexagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, mediante el cual publicó la Ley Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa entidad.

El partido político considera transgredidos los artículos 1o., 14, 20, 27, 38, 40, 41, 52 y 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, por escrito recibido el seis de agosto de dos mil veinte, Clemente Castañeda Hoeflich, Alfonso Vidales Vargas, Rodrigo Samperio Charro, Maribel Ramírez Topete, Royfid Torres, Perla Yadira Escalante, Vania Ávila García, Ana Rodríguez Chávez, Verónica Delgadillo García y Jorge Álvarez Máñez, coordinador, integrantes y secretario general de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano, respectivamente, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez de varias disposiciones de la Ley Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada mediante el Decreto Número 235 referido.

El partido político considera transgredidos los artículos 1o., 14, 16, 35, 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En acuerdos de once de agosto del mismo año, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró las demandas bajo expedientes, acción de inconstitucionalidad 224/2020 y 227/2020, respectivamente, y las acumuló a la acción de inconstitucionalidad 158/2020.

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** Los partidos políticos demandantes formularon en síntesis los siguientes conceptos de invalidez.

A. Acción de inconstitucionalidad 158/2020 (Partido Acción Nacional)

Primer concepto de invalidez. El numeral 6, fracciones I y II, del artículo 25 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas



es contrario a lo establecido en los artículos 52, 54 y 115, bases I, primero párrafo, y VII, primer párrafo, de la Constitución General, porque no hay coincidencia entre los rangos de los Municipios según su población para la conformación de sus integrantes, lo que genera un despropósito en las finalidades del principio de representación proporcional.

Es decir, desde su perspectiva, el porcentaje de representación proporcional en relación con los integrantes de mayoría relativa es menor entre más grande es el Municipio, lo cual ocasiona un estado de representación proporcional disminuida para los partidos políticos minoritarios en los Municipios más grandes.

Lo anterior rompe con el principio de representación proporcional porque determina la conformación de los integrantes del Ayuntamiento por mayoría relativa al no darle un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, en razón de que divide en tres rangos la integración de los Ayuntamientos con base en la población de los Municipios, pero para la representación proporcional únicamente determina dos rangos, al tener diferentes cantidades de habitantes para determinarlos.

Segundo concepto de invalidez. El artículo 38 de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas es contrario al artículo 115, bases I, primer párrafo, y VIII, primer párrafo, de la Constitución General en razón de que fue reformado como una consecuencia de la creación de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, específicamente el numeral 6, fracciones I y II, del artículo 25 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas. En ese sentido, reitera los argumentos formulados en su primer concepto de invalidez.

Tercer concepto de invalidez. El artículo 29 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas transgrede los artículos 41, fracción V, apartado A, párrafo primero; 52, 54; y, 116, fracción II, de la Constitución General debido a que faculta al Congreso Local para cubrir la ausencia de diputados electos por representación proporcional con la única limitante de que ésta recaiga de entre los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional del partido por el que fueron postulados dichos candi-



datos, por lo cual puede no respetar los principios de género o de prelación de las listas.

Cuarto concepto de invalidez. El artículo 51, numeral 8, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado Chiapas es contrario a los artículos 41 y 116 de la Constitución General porque representa una imposición a la libre autodeterminación de los partidos políticos y viola su derecho a ejercer el financiamiento público.

Lo anterior, porque restringe el desempeño de los recursos políticos por limitar su erogación fuera del Estado de Chiapas y sujeta su ejercicio a que los órganos estatales los autoricen; sin embargo, desde su perspectiva, el gasto para promover las actividades de los partidos políticos no se limita a un Estado, sino que es en todo el país e incluso en el extranjero.

Quinto concepto de invalidez. El artículo 52, numeral 7, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas contraviene los artículos 41 y 116 de la Constitución General en tanto el legislador local prevé que el seis y dos por ciento del financiamiento para las actividades de formación, promoción y capacitación se destine al desarrollo del liderazgo político de las mujeres y los indígenas, respectivamente, sujeto a un convenio con instituciones educativas de educación superior de prestigio reconocido en el Estado de Chiapas.

Lo anterior, porque los porcentajes referidos se plasmaron sin observación alguna de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral y, por ende, vulnera el derecho a la autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos.

Además, desde su perspectiva es excesiva la obligación de realizar los convenios mencionados porque implican modificaciones a los documentos básicos de los partidos políticos para poder realizarlos, en contravención a su derecho a la libre autodeterminación.

Sexto concepto de invalidez. El artículo 52, numeral 12, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas es contrario a los



artículos 41 y 116 de la Constitución porque prevé que en caso de catástrofe o desastre natural será eliminado el financiamiento público durante el tiempo que dure la contingencia.

Lo anterior debido a que, en su opinión, invade el derecho a la libre determinación de los partidos políticos y genera inseguridad jurídica a los miembros que integran los Ayuntamientos dado que en cualquier momento y por una causa externa pueden dejar de recibir financiamiento.

Además, el artículo constituye una barrera injustificada al derecho que tienen los partidos políticos de recibir financiamiento público en caso de obtener el 3% de la votación válida emitida.

Séptimo concepto de invalidez. El artículo 54, numeral 1, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas es inconstitucional porque no cuantifica para integrar la votación válida emitida la que se obtiene para la elección de Ayuntamientos, es decir, sólo toma en cuenta la emitida en las elecciones de gobernador o diputados locales para cuantificar si obtuvieron el tres por ciento de la votación válida emitida, necesario para conservar su registro o acreditación ante el Instituto Electoral Local.

En ese sentido, sostiene que la redacción del artículo podría llevar a considerar que si un partido no obtiene el 3% en una de las elecciones municipales traería como consecuencia la pérdida de su acreditación; situación que es desproporcionada e irracional.

Octavo concepto de invalidez. El artículo 168, numeral 12, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas es contrario al artículo 35, fracción II, de la Constitución General por no permitir a los partidos políticos registrar a candidatos que hayan participado en un proceso interno de selección de candidatos por un partido y pretendan ser registrados por otro.

A su juicio, el gravamen impuesto por el legislador local es excesivo en tanto limita a los partidos políticos a postular a todo tipo de ciudadano que cumpla con la legislación aplicable, lo cual vulnera el interés público y la posibilidad de postular candidatos sin limitación racional alguna.



B. Acción de inconstitucionalidad 159/2020 (Partido Acción Nacional)

Primer concepto de invalidez. El artículo 38 de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas es contrario al artículo 115, base I, primer párrafo, y base VIII, párrafo primero, de la Constitución General, en razón de que fue reformado como una consecuencia de la creación de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas y conforme a las mismas razones que controvertió el numeral 6, fracciones I y II, del artículo 25 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas en la acción de inconstitucionalidad identificada bajo el expediente 158/2020.

Señala que en el caso es aplicable la jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte número P./J. 19/2013 (9a.), de título y subtítulo: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS."

Además, considera que la disposición normativa impugnada lesiona el principio de representación proporcional por no darle un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, ya que el artículo 38 de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas divide en tres rangos la integración de los Ayuntamientos en atención a la densidad poblacional de los Municipios, pero para la representación proporcional únicamente determina dos rangos con diferentes cantidades de habitantes, con lo cual se ocasiona que haya cuatro rangos o segmentos de población.¹

Así, el porcentaje de representación proporcional en relación con los integrantes de mayoría relativa es menor entre más grande sea el Municipio a go-

¹ A) Municipios con menos de 15 mil habitantes; B) Municipios con más de 15 mil habitantes hasta 15 mil 500, C) Municipios con más de 15 mil 500 y hasta 100 mil y D) Municipios con más de 100 mil habitantes.



bernar y genera un estado de representación proporcional disminuida a los partidos políticos minoritarios en los Municipios con más densidad poblacional.

En ese sentido, destaca que el hecho de que los Municipios que cuenten con más de 100 mil habitantes habrá un mayor porcentaje (72.73%) de integrantes de Ayuntamiento por mayoría relativa en detrimento del porcentaje de representación proporcional en el mismo segmento, el cual resulta bajo con tan sólo el 27.7% de integrantes por representación proporcional.

Además, hay una discrepancia de quinientos habitantes que hará que algunos Municipios tengan una menor representación proporcional, pues los Municipios de 15 mil a 15 mil 500 habitantes se integrarán con sólo 2 integrantes por el principio de representación proporcional, lo que trae como consecuencia una representación disminuida de los partidos políticos minoritarios.

Finalmente, concluye que el Congreso Local no guardó una proporción adecuada para respetar las bases generales o los porcentajes establecidos para los principios de mayoría relativa y representación proporcional en la Constitución General, pues precisó un tope de setenta y siete punto setenta y siete por ciento por el principio de mayoría relativa y un veintidós, veintitrés por ciento para la representación proporcional en el peor de los casos, mientras que en el mejor escenario la proporción está setenta a treinta por ciento.

C. Acción de inconstitucionalidad 161/2020 (Partido Revolucionario Institucional)

Primer concepto de invalidez. El artículo 10, numeral 1, fracción VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Chiapas vulnera el principio constitucional de seguridad jurídica y legalidad, porque señala como requisito para ocupar un cargo de elección popular que la persona no esté condenada por delito de violencia política contra las mujeres en razón de género; sin embargo, en el Código Penal local no está definida esa conducta como delito.

Asimismo, el artículo controvertido también transgrede los artículos 14 y 16 de la Constitución General y no podría aplicarse porque la palabra delito hace



una remisión al Código Penal y en dicho ordenamiento no es sancionable esa conducta.

De ahí que, desde su perspectiva, la disposición normativa impugnada genere inseguridad jurídica y deja en estado de indefensión al gobernado, porque cualquier rama del derecho que sí contemple la violencia política de género, no será aplicable al no ser considerada como delito.

Segundo concepto de invalidez. El artículo 17, numeral 1, apartado A, fracción III, inciso d), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas es contrario a los artículos 35, fracción II; 115, base I, párrafo segundo; y, 116, fracción I, de la Constitución General por establecer que los diputados que pretendan reelegirse deberán obtener la licencia respectiva para separarse de su cargo a más tardar ciento veinte días antes de la jornada electoral.²

Lo anterior con base en que de la lectura de los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que no existe disposición en la que se regule la temporalidad con la que los servidores públicos se deben separar de sus cargos para poder ser reelectos como gobernadores, diputados o miembros de Ayuntamientos.

Por ello es inconstitucional que el legislador local imponga la exigencia a los servidores públicos que pretendan reelegirse de pedir licencia en razón de que están cumpliendo el mandato constitucional de ocupar el cargo por el que fueron electos, permanecer y desempeñarlo hasta su término.

También considera inconstitucional el artículo 17, numeral 1, apartado C, fracción IV, en tanto que el requisito de elegibilidad consistente en la entrega de la cuenta pública de los dos años anteriores a la elección es una restricción

² De igual manera, hace referencia al artículo 17, numeral 1, apartado C, fracción IV, inciso d), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas en relación con los presidentes municipales, síndicos y regidores; también deberán obtener la licencia respectiva de separación del cargo a más tardar ciento veinte días antes del inicio del periodo de precampañas, la cual deberán conservar hasta la conclusión del proceso electoral en el que participa.



excesiva al derecho a ser votado, debido a que es materialmente imposible la entrega de la cuenta pública antes de la inscripción para la candidatura de elección consecutiva.

Tercer concepto de invalidez. El artículo 19, numeral 1, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas es inconstitucional por no respetar el derecho a la consulta libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas.

En esa disposición normativa el legislador local obliga a los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes, a registrar candidatos indígenas en al menos 50% de los distritos electorales denominados como indígenas por el Instituto Nacional Electoral; porcentaje impuesto porque no fue sometido a algún tipo de consulta.

Con ello, el Congreso Local vulnera el artículo 2o. de la Constitución General en razón de que no consultó previamente a los pueblos y comunidades indígenas sobre la emisión de la ley impugnada, en la cual incluyó las candidaturas indígenas y la elección de miembros de Ayuntamientos en Municipios por sistemas normativos internos.

Es decir, en su opinión, el Congreso Local debió llevar a cabo una fase previa de consulta en términos de lo que ha establecido esta Suprema Corte y lo señalado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en cuanto a la consulta previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe.

Así, sostiene que las disposiciones que no fueron consultadas afectan directamente los derechos e intereses de los pueblos y comunidades indígenas, tal como sustentó la Segunda Sala en la tesis 2a. XXVII/2016 (10a.), de título y subtítulo: "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA."

Por otra parte, el partido demandante considera que la exigencia impuesta a los partidos políticos de registrar candidatos indígenas a cargos de diputados al Congreso Estatal por ambos principios, así como registrar el 50% de perso-



nas indígenas en Municipios indígenas a cargos de diputados, vulnera el derecho a la autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos porque no existe disposición constitucional en la que se les constriña a registrar candidatos indígenas.

Cuarto concepto de invalidez. El artículo 52, párrafo 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas contraviene los artículos 41, en sus fracciones I, párrafo tercero, II, párrafo segundo, incisos a) y c) de la Constitución General y 50, numeral 1; y, 51, numeral 1, inciso a), fracciones I, II, III y IV, inciso c, fracciones I y II, de la Ley General de Partidos Políticos, pues condiciona el monto del financiamiento público anual para el sostenimiento de las actividades permanentes a medidas de excepción contempladas en la misma ley; sin embargo, dichas medidas no se exponen en la ley y, por tanto, produce inseguridad jurídica.

Asimismo, es inconstitucional que en el numeral 3 del artículo 52 de la ley impugnada se establezca que el monto del financiamiento corresponderá al resultado aritmético de multiplicar el número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral Local a la fecha de corte del mes de julio del año inmediato anterior por el 65% del valor de la unidad de medida y actualización vigente, cuando en el numeral 8 del mismo artículo se pretenda hacer el mismo cálculo, pero por el 30 % del valor de una UMA bajo un supuesto de excepción.

Bajo esas condiciones, el artículo controvertido se aleja significativamente de las bases establecidas en el artículo 41, segundo párrafo, fracción II, segundo párrafo, inciso a), de la Constitución General, además de transgredir el artículo 116 constitucional, pues si bien existe libertad configuradora para las Legislaturas Estatales, es excedida en razón de que la Ley General de Partidos Políticos establece que el financiamiento se debe fijar de conformidad con las bases establecidas en la Constitución y en las leyes generales de la materia.

Al respecto cita las jurisprudencias P./J. 8/2010 y P./J. 74/2003³ en las que la Suprema Corte definió que las entidades federativas tienen libertad configu-

³ Jurisprudencia P./J. 8/2010, de rubro y texto: "DIPUTADOS LOCALES. LA LIBERTAD LEGISLATIVA DE LOS ESTADOS PARA COMBINAR LOS SISTEMAS DE ELECCIÓN (MAYORÍA RELATIVA Y RE-



radora, pero sin alejarse significativamente de las bases generales previstas en la Constitución General.

Quinto concepto de invalidez. El artículo 52, numeral 6, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas es contrario a lo

PRESENTACIÓN PROPORCIONAL) EN LA INTEGRACIÓN DE SUS CONGRESOS LOCALES, ESTÁ SUJETA A LOS LÍMITES IMPUESTOS POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, TOMANDO EN CUENTA LOS PORCENTAJES SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 52 DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN.". El precepto constitucional citado inicialmente establece un principio general según el cual el número de representantes en las Legislaturas de los Estados debe ser proporcional al de sus habitantes y establece los números mínimos de diputados según el número de habitantes. Por otro lado, la Constitución General de la República no prevé el número máximo de diputados que pueden tener las Legislaturas de los Estados, por lo que este aspecto corresponde a cada uno de éstos dentro de su margen de configuración legislativa. Ahora bien, el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 constitucional dispone que para la integración de las Legislaturas debe atenderse a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, sin señalar condiciones adicionales, razón por la cual gozan en la materia de un amplio espacio de configuración legislativa y en esa medida están facultadas para imprimir al sistema electoral las particularidades de sus realidades concretas y necesidades, a condición de instaurar un sistema electoral mixto, aunado a que ante la falta de disposición constitucional expresa que imponga a las entidades federativas reglas específicas para combinar los sistemas de elección conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, debe tomarse como parámetro el establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 52 para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, esto es, en un 60% y 40%, respectivamente. Por tanto, las Legislaturas Estatales, dentro de la libertad de que gozan, no deben alejarse significativamente de las bases generales previstas en la Ley Fundamental, a fin de evitar la sobrerrepresentación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías, o viceversa.". Y jurisprudencia P./J. 74/2003, de rubro y texto: "MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL PORCENTAJE QUE DEBE CORRESPONDER A CADA UNO DE ESOS PRINCIPIOS, NO DEBE ALEJARSE SIGNIFICATIVAMENTE DE LAS BASES GENERALES ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". Ante la falta de disposición constitucional expresa que imponga a las entidades federativas reglas específicas para combinar los sistemas de elección conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, es decir, el porcentaje que debe corresponder a cada uno de estos conceptos, debe tomarse como parámetro el que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 52 para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que se conforma por trescientos diputados electos según el principio de mayoría relativa y doscientos según el de representación proporcional, esto es, en un sesenta y cuarenta por ciento, respectivamente. Por tanto, las Legislaturas Estatales, dentro de la libertad de que gozan, habrán de ponderar sus propias necesidades y circunstancias políticas a fin de establecer el número de diputados pertinente, con base en los citados principios, pero sin alejarse significativamente de las bases generales previstas en la Ley Fundamental, a fin de evitar la sobrerrepresentación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías, o viceversa."



establecido en los artículos 41, base II, constitucional y 23, párrafo 1, incisos b) y d), 51, numeral 1, inciso, a), fracción IV, y c), de la Ley General de Partidos Políticos.

Lo anterior debido a que el Congreso del Estado no adecuó la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas conforme a las bases constitucionales y legales aprobadas por el Congreso de la Unión.

La disposición atenta contra el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público, federal y local, pues establece que cada instituto político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de actividades específicas de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales.

Lo anterior es inconstitucional, porque se aparta de lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, pues reduce del tres al dos por ciento el monto del financiamiento público que se otorgará a los partidos políticos para la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos.

Sexto concepto de invalidez. El artículo 52, numeral 7, de Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas contraviene las bases de los artículos 41, fracciones I, párrafo tercero; II, párrafo segundo, incisos a) y c), de la Constitución General y 50, numeral 1, 51, numeral 1, incisos a), fracciones I, II y IV, y c), fracciones I y II, de la Ley General de Partidos Políticos, debido a que es contrario a lo previsto en la ley general en donde se mandata el destino del tres por ciento anual del financiamiento público ordinario, sin que esté prevista una condicionante u obligación de realizarlo con instituciones educativas.

Además, es inválido que se destine un porcentaje más alto que el contemplado en la Ley General de Partidos Políticos del financiamiento público ordinario de los partidos políticos para el desarrollo político de las mujeres (6%) y de los liderazgos políticos indígenas (2%).

Séptimo concepto de invalidez. El artículo 52 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas contraviene las bases de los



artículos 41, fracciones I, párrafo tercero, II, párrafo segundo, incisos a) y c); 116, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución General y 50, numeral 1; 51, numeral 1, inciso a), fracciones I, II y IV; e, inciso c), fracciones I y II, de la Ley General de Partidos Políticos, en tanto es excesivo y desproporcional que en caso de que un Municipio sea declarado zona de desastre, se elimine el financiamiento público otorgado a los partidos políticos durante el tiempo que dure la contingencia y será aplicado a las necesidades del Municipio de que se trate.

Como sustento, cita las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas en las que este Pleno sostuvo que:

"... por disposición constitucional, las ministraciones para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, única y exclusivamente deben aplicarse para sufragar los gastos cuya exigibilidad se produce haya o no un proceso electoral en curso, pues se trata de erogaciones que no tienen por misión conquistar el voto ciudadano, sino solamente proporcionar un continuo mantenimiento integral de la estructura orgánica de la persona moral que no puede ser en ningún momento suspendido."

Añade que, con base en la Constitución General y la Ley General de Partidos Políticos, éstos deben destinar el financiamiento público que reciben en sus propias actividades y fines, lo que impide utilizarlo para apoyar actividades o funciones de un órgano de gobierno, pues lo contrario afecta los principios de imparcialidad y equidad que rigen en el derecho electoral.

Octavo concepto de invalidez. El artículo 79, numeral 1, de Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas es contrario al artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General porque crea una Comisión de Administración al interior del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas; situación que afecta de forma directa la autonomía orgánica de dicho Instituto, porque las funciones de la comisión provocan un enredo administrativo, funcional y organizativo.

Asimismo, la disposición impugnada violenta el principio constitucional de independencia en las decisiones del órgano electoral al incorporar representaciones partidistas a través de la creación de la Comisión de Administración, la



cual tiene entre sus atribuciones tareas de seguimiento y control administrativo de la institución, es decir, la creación de la comisión dota a los partidos políticos de la posibilidad de incidir, presionar y someter al órgano electoral a sus intereses.

Además, las atribuciones otorgadas a la Comisión de Administración son un acto de intromisión que afecta en forma directa la autonomía orgánica-funcional del Instituto Electoral Local debido a que se enciman y contradicen con las de los órganos eminentemente administrativos y de control⁴ que tienen un funcionamiento específico, como la Contraloría General.

Finalmente, a manera de antecedente, refiere que en el dos mil dieciséis fue creada al interior del Instituto Electoral de Chiapas una Comisión de Administración, la cual fue eliminada por el Consejo General porque no era funcional y sólo obstruía el adecuado desempeño de las tareas administrativas y financieras, dicha decisión se impugnó ante el Tribunal Electoral de Chiapas y se resolvió en el sentido de confirmar la decisión del Consejo General Local.⁵

D. Acción de inconstitucionalidad 224/2020 (Partido de la Revolución Democrática)

Primer concepto de invalidez. El título primero, capítulo único, denominado "Del derecho a la Libre Determinación y Autonomía Indígena" de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas es inconstitucio-

⁴ En concreto, se contravienen las funciones de la Junta General Ejecutiva, de la Secretaría Ejecutiva, de la Contraloría General y del Consejo General del Instituto Electoral de Chiapas.

⁵ Expediente TEECH/JI/001/2017. "De modo que, en ejercicio de esa potestad discrecional y al orden jurídico el aludido Consejo General, aprobó la desaparición de la referida Comisión Especial de Administración con el fin de evitar la duplicidad de funciones y reducir gastos de operación, entre otros fines, ponderando desde luego, el principio de jerarquía normativa y subordinación jerárquica, argumentos que sostenidos por los consejeros electorales, no contravienen los principios de certeza y legalidad, en virtud de que las reglas de funcionalidad del instituto están establecidas en el propio Código de Elecciones y Participación Ciudadana, a las que deben constreñirse todos y cada uno de los actos de la autoridad electoral local, respetando desde luego el reparto de facultades y atribuciones que el legislador atribuyó a los órganos administrativos y directivos que también forman parte de la estructura orgánica cuyo ejercicio no puede quedar alterado o modificado por otra de menor jerarquía."



nal, pues es contrario a los artículos 27, 40 y 41 de la Constitución General, pues se contraponen a lo dispuesto en el artículo 27, fracción VII, primer párrafo, de la Constitución sobre la personalidad jurídica de los ejidos y comunidades agrarias, destinado a la protección de la propiedad de la tierra, en tanto que la organización y funcionamiento de la asamblea general, como la elección del comisariado, son actividades que no forman parte del ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas.

Al respecto señala como criterio aplicable la jurisprudencia P./J. 33/2011, 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." y la tesis aislada 1a. XVI/2010, de rubro: "DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL."

Segundo concepto de invalidez. El artículo 17, numeral 1, apartado A, fracción II, inciso B), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas contraviene los artículos 52 y 53 de la Constitución General por establecer un sistema de listas únicas presentadas para una sola circunscripción plurinominal estatal, debido a que las circunscripciones plurinominales electorales son el marco geográfico de referencia para la elección de los dieciséis diputados por el principio de representación proporcional que establece la Constitución Local.

Lo anterior en razón de que, la distribución geográfica de las circunscripciones plurinominales electorales federales debe ser acorde con la distribución poblacional de los Municipios que las conforma y los distritos electorales federales y locales que se distribuyen en cada una de ellas, con el objeto de lograr una continuidad territorial y la finalidad de que cada voto tenga un mismo valor.

Tercer concepto de invalidez. El artículo 10, numeral 4, punto g, y el artículo 17, inciso i), fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas vulnera el principio de presunción de inocencia previsto en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución General, porque el requisito para ser integrante de un Ayuntamiento de no estar sujeto a proceso por delitos que la legislación penal tipifique como hechos de corrupción es ex-



cesivo, pues esta Suprema Corte ha establecido que el principio de presunción de inocencia se constituye en el derecho de las personas acusadas a no sufrir una condena a menos que su responsabilidad penal haya quedado demostrada plenamente.

Cuarto concepto de invalidez. El artículo 17, inciso i), fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas es contrario al artículo 14 de la Constitución General por establecer un requisito subjetivo para la elección consecutiva de miembros de los Ayuntamientos, consistente en contar con buena reputación.

Quinto concepto de invalidez. El artículo 52 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas es contrario al artículo 41, apartado II, de la Constitución General, por eliminar el financiamiento en caso de fenómeno o catástrofe en uno o más Municipios declarados zona de desastre.

Tal previsión, en su opinión, es desproporcional porque existe un fondo de gobierno destinado para este tipo de eventos y porque el hecho de que un Municipio sea declarado zona de desastre no es justificación suficiente para eliminar todo el financiamiento de los partidos.

Asimismo, esa disposición transgrede la naturaleza de los partidos políticos, ya que no corresponde a instituciones con intereses particulares o privados, sino que son entidades de interés público, por lo que su adecuado desempeño de sus funciones beneficia o afecta a la ciudadanía que representa.

En esa línea, al pretender restringir el uso de su financiamiento público para causas que no tienen relación con la finalidad de los institutos políticos constituye una violación a las reglas democráticas locales y federales.

E. Acción de inconstitucionalidad 227/2020 (Partido Movimiento Ciudadano)

Primer concepto de invalidez. Los artículos 99 y 154 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas transgreden el artículo 14 constitucional por cambiar de forma abrupta el inicio del proceso



electoral de noviembre de dos mil veinte a enero de dos mil veintiuno, y la integración de los Comités Distritales y Municipales de noviembre de dos mil veinte a marzo de dos mil veintiuno.

Al respecto, señala que la reducción de tiempo con que cuenta el Instituto Estatal Electoral para preparar las elecciones crea una incertidumbre sobre si se podrá llevar a cabo la jornada comicial y todos los procesos que ésta conlleva afecta la seguridad jurídica de todos los candidatos y de los votantes en su vertiente de confianza legítima.

Segundo concepto de invalidez. El decreto controvertido carece de fundamentación y motivación porque se debieron citar diversos preceptos constitucionales a efecto de sustentar la reforma, por ejemplo, el cambio de fecha del proceso electoral en los artículos 41 y 116 de la Constitución General en lo que refiere a la organización de elecciones o el artículo 134 constitucional para sustentar la inclusión del concepto de austeridad.

Además, sostiene que la paridad de género y la autoadscripción de pueblos originarios constituyen categorías sospechosas que requieren de motivación reforzada, en términos de la jurisprudencia P./J. 120/2009, de rubro: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.", sin que en el caso el Congreso Local cumpliera con ese requisito.

Tercer concepto de invalidez. Los artículos 99 y 154 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas son inconstitucionales porque al acortar los tiempos para llevar a cabo el proceso electoral y establecer el concepto de austeridad, violentan la autonomía del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, pues dificultan el ejercicio de los derechos políticos, afectan la función del Instituto Electoral y ponen en entre dicho su capacidad de ser garante efectivo de dicho principio.

Además, considera innecesario agregar en los artículos 4, 79, numeral 1, fracción II, y 89, numeral 6, fracción IX, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas el concepto de "austeridad" en razón de que está establecido en el artículo 134 constitucional y ya fue regulado un sistema normativo al respecto.



Agrega que al establecer el principio de austeridad a nivel local se abre la puerta para que se prevea en alguna norma general un esquema similar y se debilite la autonomía del Instituto Electoral Estatal.

Cuarto concepto de invalidez. El numeral 12 del artículo 52 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas es contrario a los artículos 116, fracción IV, incisos g) y k), de la Constitución General y 104, numeral 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales por establecer un mecanismo para eliminar el financiamiento público de partidos políticos durante periodos de contingencia.

Al respecto, considera que el legislador excede las facultades con que cuenta al establecer la posibilidad de eliminar el financiamiento público a los partidos políticos por la situación que sea.

En ese sentido, señala que esta Suprema Corte ha construido una línea jurisprudencial que indica que es contrario a los principios constitucionales establecidos en el artículo 116 de la Constitución General limitar el acceso a financiamiento público a los partidos políticos.

Por otro lado, señala que una ley de naturaleza electoral y de participación ciudadana no es el ordenamiento idóneo para prever supuestos o hipótesis reguladas por el derecho financiero.

Quinto concepto de invalidez. El artículo 162, numeral 3, fracciones I y II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas es contrario al principio de proporcionalidad previsto en el artículo 22 de la Constitución General por establecer limitaciones al registro de candidaturas, en particular por prever un castigo mayor al daño ocasionado por la conducta; en ese sentido, en el SUP-JDC-1521/2016 se reconoció como restricción indebida al derecho humano a ser votado cuando un precandidato presentase de manera extemporánea su informe de gastos y se pretendiera sancionarle con la pérdida o cancelación de su candidatura.

Es decir, el artículo es contrario al primero constitucional porque no hay proporcionalidad cuando la norma determina una sola sanción y no un rango sancionador, pues esto implica obviar el examen de elementos como las cir-



cunstances de modo, tiempo y lugar, así como las agravantes y atenuantes que pudieran existir en el caso.

Además, considera que las sanciones contempladas son excesivas porque implican coartar absolutamente el derecho de los ciudadanos a ser votados, sin que el Instituto Electoral Local gradúe la sanción con base en los aspectos establecidos en la ley electoral para sancionar.

Sexto concepto de invalidez. Los artículos 3, numeral 1, fracción II, inciso b); 16, numeral 3; 259, numeral 3; 260, numeral 1, fracción I, y numeral 2, fracción II; 268, numeral 2, fracción II; y 271, numeral 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Chiapas y 4, numeral 1, fracción IV, y 7, numeral 1, fracción II, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, son contrarios al artículo 2o. de la Constitución General.

Lo anterior, porque al establecer una figura genérica en donde se determine la forma que debe tener la máxima autoridad de deliberación y toma de decisiones en los Municipios del Estado bajo un régimen de gobierno interior, violenta el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de organizarse políticamente.

Asimismo, esta figura violenta el derecho que tienen los pueblos originarios al reconocimiento, mantenimiento y defensa de su autonomía para determinarse políticamente acorde con sus usos y costumbres y al derecho de ejercer formas propias de gobierno interno.

Por otro lado, impugna el artículo 168, numeral 14, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Chiapas porque establece una facultad indebida para el Instituto Electoral Local para calificar la autoadscripción de los pueblos originarios. En ese sentido, desde su perspectiva no puede haber una autoridad que califique si un Municipio queda adscrito a un régimen de gobierno interior, pues eso sí violenta el derecho de los pueblos originarios a organizarse políticamente.

TERCERO.—**Admisión de las demandas.** Mediante acuerdo de seis de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió las acciones del Partido Acción Nacional, correspondientes a los expedientes 158/2020 y 159/2020, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió las disposiciones impugnadas y al



Poder Ejecutivo que las promulgó para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde, requirió a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial para que expresara su opinión en relación con los asuntos de mérito y solicitó al Consejo General del Instituto Electoral de Chiapas la fecha de inicio del siguiente proceso electoral.

En el mismo acuerdo, a efecto de proveer sobre la demanda de acción de inconstitucionalidad bajo el expediente 161/2020, requirió al presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional para que dentro del plazo de tres días naturales presentara ante la Suprema Corte el original del escrito inicial de la acción referida.

Posteriormente, en acuerdo de diecinueve de agosto de dos mil veinte, fueron admitidas las acciones de inconstitucionalidad correspondientes a los expedientes 161/2020,⁶ 224/2020 y 227/2020, promovidas por el Partido Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y por Movimiento Ciudadano, respectivamente.

CUARTO.—Inicio del proceso electoral. En oficio de once de septiembre de dos mil veinte, el secretario ejecutivo del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas informó que el proceso electoral en esa entidad dará inicio el diez de enero de dos mil veintiuno.

QUINTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas. En su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas manifestó lo siguiente.

Acciones de inconstitucionalidad 158/2020, 159/2020 y 161/2020.

En cuanto a la invalidez de los artículos 25 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas y 38 de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas por violar los parámetros de la representación proporcional estable-

⁶ El requerimiento de mérito fue desahogado mediante escrito presentado el diez de agosto de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte.



cidos en los artículos 53, 54 y 115, bases I, primer párrafo y VIII, primer párrafo, de la Constitución, el Ejecutivo Local considera infundado el concepto de invalidez porque en términos de dicho artículo 115, se deja en manos del legislador local los términos en los que se asignan los ediles nombrados por el principio de representación proporcional, lo que significa que la legislación general en materia electoral no está constitucionalmente autorizada para determinar algún aspecto de dicho procedimiento.

Al respecto, considera aplicable la jurisprudencia P./J. 67/2011 (9a.), de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL."

En ese sentido, señala que las entidades federativas tienen amplia libertad configuradora para implementar el principio de representación proporcional en el orden municipal, aunado a que en la Constitución no está exigido el cumplimiento irrestricto de límites específicos de sobre y subrepresentación en la integración de los Ayuntamientos, como sí se hace para la integración de los Congresos Locales.

Con base en ello, sostiene que las disposiciones que regulan la integración de los Ayuntamientos por medio de principios de mayoría relativa y de representación proporcional no deben estar configuradas de tal manera que dichos principios pierdan su operatividad y funcionalidad en el sistema representativo municipal; en ese sentido, considera aplicable por analogía, la acción de inconstitucionalidad 64/2015, así como la jurisprudencia P./J. 36/2018 (10a.), de título y subtítulo: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. ANTE LA FALTA DE PREVISIÓN EN LA NORMATIVA ESTATAL DE LÍMITES DE REPRESENTACIÓN PARA LA CONFORMACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, NO DEBE ACUDIRSE A LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN FIJADOS CONSTITUCIONALMENTE PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS CONGRESOS LOCALES."

En ese sentido, no se violentan los parámetros de representación proporcional que establecen los artículos 52 y 54 de la Constitución General porque sólo son aplicables al ámbito federal en la integración de representantes de los órganos legislativos bajo ese principio.

Agrega que en el artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución General sólo se establece la obligación de las Legislaturas Locales de integrarse



con diputados electos por ambos principios, sin que las reglas específicas en ellos establecidas en lo atinente sean de aplicación obligatoria al régimen municipal.

En apoyo a lo anterior, cita el párrafo 146 de la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015:

"146. Las Legislaturas de los Estados deben introducir el principio de representación proporcional en su sistema electoral local, sin embargo, éstas no tienen obligación de adoptar, por tanto, para los Estados como para los Municipios, reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios, ya que la obligación estatuida en el mencionado artículo 116 constitucional se circunscribe únicamente a establecer dentro del ámbito local, los aludidos principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de tal manera que, para que las Legislaturas cumplan y se ajusten al dispositivo fundamental, es suficiente con que adopten dichos principios dentro de su sistema electoral local."

En ese sentido, señala que la jurisprudencia P./J. 19/2013 (9a.),⁷ que los partidos demandantes utilizan como fundamento para sostener la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, fue emitida con anterioridad a la reforma político-electoral de dos mil catorce, en la cual fue establecido el límite de sobre y subrepresentación de casi el ocho por ciento, tal y como actualmente lo establece el artículo 116 de la Constitución General.

Así, contrario a lo argumentado por los demandantes, impera la libertad configuradora para implementar el principio de representación proporcional en el orden municipal, sin más limitación constitucional que la configuración legislativa de ambos principios no pierdan su operatividad o funcionalidad en el sistema representativo mixto.

Sobre ello, y con base en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016, señala que el tema de la operatividad y funcionalidad en el sistema representativo mixto debe ser revisado caso por caso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁷ De rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS."



Sentado lo anterior, señala que los artículos impugnados no son contrarios a la Constitución, debido a que en ella no está establecido un porcentaje determinado para la regulación del principio de representación proporcional a nivel municipal, pues sólo está previsto que dicho principio debe incluirse en la integración de los Ayuntamientos, por lo que corresponde a las Legislaturas Estatales determinar el número de miembros que deben asignarse mediante dicho principio.

Sostiene que con base en el mandato del artículo 115 constitucional, la Legislatura Local en ejercicio de su libertad de configuración determinó que sólo los cargos de regidurías serían susceptibles de integrarse mediante representación proporcional, e insiste en que no hay disposición que obligue a incluir el principio de representación proporcional de todos los cargos del Ayuntamiento electos por el principio de mayoría relativa.

En apoyo a lo sostenido señala, con base en la parte de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, respecto al principio de representación proporcional y su desarrollo en el ámbito municipal, que es válido que los Congresos Locales con base en su libertad de configuración sólo consideren a los regidores para dicho principio y no al presidente municipal.

Añade que sí existe proporción entre los principios de mayoría relativa y de representación proporcional entre las regidurías que conforman los Ayuntamientos en el Estado de Chiapas (sin tomar en consideración al presidente o presidente municipal y síndico municipal), por lo que los porcentajes no son irrazonables y reflejan una verdadera representatividad en razón de que el parámetro en la proporción de los cargos de regidurías por el principio de mayoría relativa es del 65.16%, mientras que el de representación proporcional se encuentra en 34.84%; porcentajes que reflejan una verdadera representatividad, otorgan participación a las regidurías de representación proporcional dentro de la toma de decisiones y negociaciones al interior del Ayuntamiento.

En cuanto a la invalidez del artículo 29, numeral 7, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, el Ejecutivo Local aduce, que el hecho de que la vacante de diputaciones por el principio de mayoría relativa será designada entre la lista de candidatos de representación



proporcional, no contradice los principios de legalidad y certeza en materia electoral establecidos en los artículos 41, fracción V, apartado A, párrafo primero, 52 y 24 y 116, fracción II, de la Constitución Federal.

Lo anterior con base en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución General, en el cual está prevista la obligación de integrar sus Legislaturas con diputados electos por ambos principios en los términos que señalen las leyes adicionales, sin prever alguna disposición adicional, más que se respeten los límites de sobre y subrepresentación en términos de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015.

En apoyo a lo anterior, cita la jurisprudencia P./J. 67/2011 (9a.), de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL."

En ese orden de ideas, el Ejecutivo Local considera que en el artículo 116 constitucional está previsto un principio de reserva de ley para que sean los Congresos Locales los que determinen las fórmulas aplicables para la integración de las Legislaturas, es decir, se mantiene la libertad configuradora.

Así, desde su perspectiva, existe constitucionalmente una libertad configuradora tanto para elegir a los miembros de las Legislaturas, como para regular las formas y mecanismos de sustituir sus vacantes, siempre y cuando las reglas se encuentren establecidas antes del inicio del proceso electoral, para que los participantes conozcan el marco legal que regirá las elecciones.

En ese sentido, sostiene que el dispositivo para cubrir la vacante de diputados electos por mayoría relativa no es contrario a la Constitución porque con libertad configuradora se regula que, ante la vacancia de algún diputado local electo por el principio de mayoría relativa, el Congreso se encuentre debidamente integrado para llevar a cabo sus funciones.

En el primer supuesto, se convoca a elecciones extraordinarias para que por este mecanismo se lleve a cabo la sustitución; en el segundo, sin convocar a una elección extraordinaria, se cubre la vacante y se evitan gastos gravosos



al erario público estatal, dota de certeza a las personas sobre que la sustitución de sus representantes legislativos es pronta y eficaz y evita que queden libres espacios legítimos de representación popular.

Sustenta su posición en lo resuelto por esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 76/2008 y sus acumuladas 77/2008 y 78/2008, en donde fue reconocida la validez del artículo 17, fracción XV, de la Constitución de Querétaro que prevé que, ante la falta absoluta de un diputado propietario y suplente de mayoría relativa, debe reemplazarse por el siguiente candidato del mismo partido de la lista plurinominal electo mediante el principio de representación proporcional.

Además, el artículo impugnado no contraviene el principio de paridad de género porque éste establece que, si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa, el Congreso Local designará la diputación de entre la lista de candidatos de representación proporcional respetando el género de la vacante.

Por otro lado, señala que contrario a lo argumentado, el artículo 51, numeral 8, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas no transgrede los artículos 41 y 116 de la Constitución, porque no significa una intromisión al principio de autoorganización de los partidos políticos.

En ese sentido, el Ejecutivo Local argumenta en cuanto al financiamiento público estatal que la Legislatura Local puede condicionar su ejercicio en el Estado de Chiapas con la autorización de los órganos estatales partidistas sin que esto constituya una intromisión a principio de autoorganización y libre determinación de los institutos políticos.

Lo anterior en razón de que en el presupuesto de egresos del Estado se autorizan los recursos que se les entregarán a los partidos políticos y ello implica que las prerrogativas únicamente son administradas por el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, pero pertenecen a esta entidad federativa.

En cuanto al concepto de invalidez relacionado con el artículo 52, numerales 7 y 12, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, sobre financiamiento público, el Ejecutivo Local divide su informe en dos subtemas.



El primero intitulado "Financiamiento público para actividades específicas de liderazgo político de las mujeres e indígenas, violenta los principios de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos y el porcentaje es excesivo" sobre el artículo 52, párrafo 7, de la ley impugnada.

Sobre el particular, precisa que, si bien los partidos políticos pueden operar bajo un amplio margen de libertad, no debe perderse de vista que son asociaciones al servicio de la sociedad, pues constituyen el instrumento para que los ciudadanos participen en el proceso de conformación política de los órganos democráticos.⁸

En ese tenor, la disposición impugnada no constituye una intervención indebida en la vida interna de los partidos políticos, porque con esta medida se persigue la participación política de las mujeres y de los indígenas en la toma de decisiones; logra que los partidos políticos sean transparentes en cuanto al origen, manejo y destino de los recursos que reciben para el desarrollo de sus fines; fortalece y reconoce la calidad y eficiencia de las instituciones educativas de educación superior en la entidad; y, beneficia económicamente a la sociedad chiapaneca, en la que los institutos políticos buscan presencia y representatividad.

Resalta que la finalidad de que los partidos políticos destinen anualmente un porcentaje de su financiamiento público ordinario para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres e indígenas (las comunidades indígenas en términos de la legislación electoral de Chiapas), es informar a la ciudadanía la evolución, desarrollo, avances y cualquier tema de interés en términos del artículo 73, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos.

Por otro lado, señala que la obligación en cuanto a que el financiamiento ordinario de los partidos políticos deba destinar para la formación, promoción y

⁸ Así, conforme a lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-JRC-12/2020, precisamente en su párrafo 67, "el principio de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos implica la facultad de gobernarse internamente en los términos que se ajusten a su ideología e intereses políticos, siempre que sea acorde con los principios del orden democrático, congruente con los fines que persigue y respetuoso de los derechos de sus afiliados."



capacitación para el desarrollo de liderazgo político debe ejercerse mediante convenio que celebre con Instituciones educativas de educación superior, no encuadra en alguno de los tópicos considerados por el legislador como asuntos internos de los partidos políticos, en términos del artículo 34 de la Ley General de Partidos Políticos.

En esa línea, considera que el porcentaje del ocho por ciento que se destina para este tipo de actividades específicas, es decir, el seis por ciento para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres y dos por ciento para los liderazgos políticos indígenas, no es excesivo ni desproporcional.

Lo anterior sobre la base de que la Constitución General y la Ley General de Partidos Políticos señalan que el financiamiento público destinado a actividades específicas, relacionadas con el desarrollo de liderazgos políticos, se hace a discreción, es decir, sin que imponga reglamentación específica al respecto por lo que corresponde a las entidades federativas la determinación de la forma, modalidad o mecanismos legales correspondientes en que éste se ejercerá para la realización de este tipo de actividades y cumplir así sus fines.

En cuanto al segundo subtema intitulado "*Eliminación del financiamiento público*", respecto a que el artículo 52, numeral 12, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas restringe el derecho de los partidos políticos a obtener financiamiento público para el desarrollo de sus actividades, el Ejecutivo Local sostiene que la normativa reclamada no establece que los partidos políticos no recibirán financiamiento público o que la distribución no será equitativa.

Así, el financiamiento público para los partidos políticos sí será entregado conforme a lo que establece la Constitución General bajo la salvedad de que éste será eliminado temporalmente, en términos de la normativa aplicable, en caso de que el Estado enfrente una contingencia, con la finalidad de auxiliar a la población.

En ese sentido, señala que el artículo impugnado involucra una cuestión de orden público y carácter prioritario, pues ante la situación urgente y de extrema necesidad de obtener recursos que se destinen para el auxilio de la población,



se convierte en una necesidad hacer uso de las prerrogativas de los partidos políticos, con preferencia a la satisfacción del bien común.

Por último, sostiene que con la disposición impugnada se pondera un bien mayor y no se vulnera el principio de certeza ni legalidad por estar establecida previamente en una ley, ser del conocimiento público y haberse cumplido las formalidades del proceso legislativo.

Por otro lado, respecto de la inconstitucional del artículo 54, numeral 1, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, por establecer que el partido político que no obtenga por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en las elecciones ordinarias de gobernador o diputados locales, le será cancelado su registro o acreditación sin considerar que también deben tomarse en cuenta los resultados obtenidos en las elecciones de Ayuntamientos, señala que con base en los artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18 y 19 de la Ley General de Partidos Políticos, los institutos políticos únicamente obtienen su registro ante el Instituto Nacional Electoral y para participar en procesos electorales locales solicitan su acreditación ante el organismo público local electoral, es decir, no es formalmente un registro.

Lo anterior en razón de que la acreditación no tiene como fin darles existencia jurídica, sino que tiene por objeto permitir que puedan participar en los procesos electorales locales y municipales, por lo que sobre este tema, el organismo público local electoral únicamente tiene competencia para cancelar la acreditación de los institutos políticos y su correspondiente liquidación en términos del artículo 95 de la Ley General de Partidos Políticos.

En esa línea de pensamiento, trae a colación lo dispuesto en el artículo 116, segundo párrafo, fracción IV, inciso f), segundo párrafo, de la Constitución General,⁹ en lo tocante a que dicha disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales, porque les será cancelada su acreditación ante el organismo local al no cubrir el umbral requerido.

⁹ Un partido político local perderá su registro, si no logra obtener por lo menos, el tres por ciento del total de la votación emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo Locales.



Por otro lado, respecto a que el artículo 168, numeral 12, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas es inconstitucional por limitar indebidamente el derecho de los partidos políticos a postular candidatos, el Ejecutivo Local señala que en realidad se trata de requisitos que deben cumplir los partidos políticos para registrar candidatos y no requisitos que deben acreditar los candidatos para ser postulados.

Acorde con lo anterior, refiere que los partidos políticos tienen que cumplir con los requisitos constitucionales y legales para postular candidatos, sin que esto restrinja el derecho del ciudadano para participar en un proceso interno de selección, para ser registrado como candidato por un partido político o para contender en un proceso electoral local.

Así, señala que la Legislatura Local tiene libertad configuradora para establecer los requisitos y formas para seleccionar y postular a los candidatos, así como para regular las precampañas y campañas, siempre y cuando las reglas se encuentren establecidas antes del inicio del proceso electoral para que los participantes conozcan el marco legal que regirá las elecciones, lo cual acontece en este caso.

Acciones de inconstitucionalidad 161/2020, 224/2020 y 227/2020.

En primer lugar, por lo que hace al argumento del partido Movimiento Ciudadano sobre vicios en el procedimiento legislativo –el dictamen de la comisión encargada carece de fundamentación y motivación–, el Ejecutivo Local señala que el dictamen se emitió con base en el artículo 80 del Reglamento Interior del Congreso y que sí expuso las razones y fundamentos por los que consideró necesario formular una iniciativa de ley que posteriormente fue sometida a consideración del Pleno del Congreso Local.

En ese sentido, señala que Movimiento Ciudadano tenía la obligación de señalar cuáles eran las razones que no se ajustaban a derecho, es decir, no existe un planteamiento frontal sobre la falta de fundamentación o motivación y no controvierte las que fueron expuestas en el dictamen o en el decreto impugnado.

Sobre la violación al derecho a la consulta y al consentimiento libre previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas, con base en el artículo 2o.



de la Constitución y en diversos instrumentos internacionales,¹⁰ señala que no se advierte que los órganos legislativos estén constreñidos a celebrar consultas previas a los pueblos y comunidades indígenas dentro de sus procesos legislativos si las medidas legislativas o administrativas no los afectan directamente.

Así, contrario a lo señalado por los demandantes, los artículos reclamados de la nueva ley electoral cumplen con el objeto de abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, bajo el respeto en todo momento a los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas.

Sostiene que con esta reforma se les garantiza una mayor participación libre para decidir sobre sus formas de convivencia y organización política, en el caso de que decidan cambiar el modelo de elección que actualmente tienen bajo el sistema de partidos a uno que permita la selección a través de un sistema normativo propio de dichas comunidades.

Como sustento de lo dicho, cita la jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.),¹¹ de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que fue establecido que el principio de progresividad ordena ampliar el alcance y protección de los derechos fundamentales en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.

Así, señala que previo a la normativa controvertida, los pueblos y comunidades indígenas no estaban plenamente representados ni garantizada su participación política; por el contrario, la ley electoral impugnada reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación, a la autonomía para decidir libremente sus formas de convivencia y organización política y para elegir, de acuerdo con sus sistemas normativos internos, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno en sintonía con el principio de progresividad establecido en el artículo 1o. constitucional.

¹⁰ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

¹¹ De título y subtítulo: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANO. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS."



Finalmente, concluye que la medida legislativa no afecta en modo alguno a los pueblos y comunidades indígenas de Chiapas; razón por la cual para la emisión de dicha ley no era necesario someterla a consulta de los integrantes de estos pueblos o comunidades indígenas.

Por otro lado, respecto de lo sostenido por el Partido de la Revolución Institucional en cuanto a que el artículo 19, numeral 1, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas vulnera el principio de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos porque no se consultó previamente a los pueblos indígenas si desean permanecer en el sistema de partidos políticos o elegir a sus autoridades mediante el sistema normativo interno, y al exigir dicho artículo que los partidos políticos postulen candidaturas indígenas violenta lo establecido en el artículo 41, fracción I, de la Constitución, considera que el artículo señalado no vulnera la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas.

Lo anterior, porque la normativa no trata de regular o establecer mecanismos para que los pueblos y comunidades indígenas decidan si desean permanecer en el sistema de partidos políticos o migrar a un sistema normativo interno y elegir sus autoridades bajo usos y costumbres.

En ese sentido, lo que en realidad establece el artículo de mérito son las reglas para el registro de candidaturas de diputaciones, aplicable para los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes; por tanto, no existe obligación del Estado de consultarlos previamente a la emisión de la normativa controvertida, al no irrogar perjuicio alguno a los pueblos y comunidades indígenas.

Así, refiere que el artículo tampoco vulnera derechos de los partidos políticos porque tienen la obligación constitucional de promover la participación del pueblo en la vida democrática y hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, así como cumplir con los mecanismos de inclusión de grupos minoritarios contemplados en la ley.

Sobre el particular, sostiene que las acciones afirmativas en beneficio de las personas que se identifican como indígenas dimanar de una interpretación



progresiva, teleológica y sistemática de la Constitución en relación con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo con la finalidad de aménorar la discriminación por esa condición y garantizar la participación activa en la vida democrática del país.

En esa línea de pensamiento, sostiene que las medidas establecidas a favor de las comunidades indígenas constituyen instrumentos con base en los cuales se pretende generar condiciones de inclusión, igualdad y desarrollo de los grupos vulnerables dentro de la sociedad, por eso, toda acción afirmativa tiende a modificar positivamente y a generar beneficios a los destinatarios.

Acorde con lo anterior, en la ley electoral impugnada se estableció como obligación que al menos en el cincuenta por ciento de los distritos electorales determinados como indígenas por el Instituto Nacional Electoral, los partidos políticos registren personas que se identifican como indígenas, es decir, es una medida con efecto positivo en sintonía con el principio de progresividad.

Añadió que en la Constitución Local se reconoce el derecho de participación de las personas indígenas dentro del esquema partidista, a efecto de que sean registradas en un esquema de igualdad como candidatos para ocupar diputaciones, para lo cual los partidos políticos deben implementar medidas efectivas para que sean postulados en forma preferente en los Municipios indígenas.

Por otro lado, en cuanto a los argumentos respecto de la invalidez de los artículos, numeral 1; 79, numeral 1; 89, numeral 6, fracción IX, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas por incluir el principio de austeridad como uno de los principios que deben regir en el ejercicio de la función electoral, el Ejecutivo señala que esos argumentos son infundados porque la incorporación del principio de austeridad encuadra en lo establecido en el artículo 134 de la Constitución General, es cual aplica a todo el gasto público, incluida la materia electoral, por lo que dicha incorporación sólo explicita que dichos principios son aplicables a la materia.

Además, en su opinión, la incorporación del principio se da en el contexto de lo ordenado en el artículo 99, párrafo tercero, de la Constitución Local, que



establece que las autoridades electorales deberán ejercer su presupuesto bajo los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

Asimismo, el principio de austeridad es acorde a lo establecido en el Presupuesto de Egresos del Estado de Chiapas para el ejercicio fiscal 2020, en el cual es establecido que los órganos autónomos, entre otros, deben aplicar ejercer y administrar los recursos públicos con base en los principios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Por otro lado, respecto de lo sostenido por el Partido Revolucionario Institucional en cuanto a que el artículo 10, numeral 1, fracción VI, violenta el principio de seguridad jurídica y legalidad porque el requisito para ocupar un cargo de elección popular de no estar condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género no está tipificado en la legislación penal local, señala que en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se define el concepto de violencia política en razón de género y se replica tanto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como en la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Así, señala que las reformas en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género deberá regir el proceso electoral, mediante la aplicación directa de las mismas leyes generales en relación con la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas impugnada.

Finalmente, señala que esta Suprema Corte ha sostenido que los requisitos que deben satisfacer quienes pretendan acceder a un cargo de elección popular está dentro del ámbito de la libertad de configuración de los legisladores locales por lo que es válido que los legisladores locales agreguen requisitos que pueden ser variados y diferentes, pudiendo también incorporar restricciones.

En otro tema, respecto del argumento del Partido de la Revolución Democrática en el que impugna los artículos 10, numeral 4, inciso g) y 17, numeral 1, apartado C, fracción IV, Bases I y II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos



Electorales del Estado de Chiapas en los cuales es establecido como requisito para ser reelecto para el periodo inmediato siguiente que los candidatos no estén vinculados a proceso por delitos que la legislación penal tipifique como hechos de corrupción con un año de antelación al día de la elección y gozar de buena reputación, el Ejecutivo Local señala que existe libertad configuradora para que el legislador local establezca los requisitos y las formas para seleccionar y postular candidatos, siempre y cuando las reglas se encuentren establecidas antes del inicio del proceso electoral, para que los participantes conozcan el marco legal que regirá las elecciones.

Así, señala que como cualquier derecho humano, los derechos de participación democrática no son absolutos, por lo que pueden sujetarse a limitaciones a través del establecimiento de requisitos para su ejercicio, siempre y cuando se observen los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.

En específico, por lo que hace al requisito de gozar de una buena reputación, sostiene que éste persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa porque está relacionado con el concepto "modo honesto de vivir" establecido en el artículo 34, fracción II, de la Constitución General que establece como requisito para tener la calidad de ciudadano, y en tal sentido orientarse a asegurar que quienes participen en las contiendas electorales sean personas probadas y honorables.

Ahora, sobre la licencia de separación del cargo que deben obtener los diputados e integrantes de Ayuntamientos que pretendan reelegirse, el Partido de la Revolución Democrática controvierte la validez del artículo 17, numeral 1, apartado A, fracción III, inciso d), y apartado C, fracción IV, inciso d), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas porque transgrede el derecho político ciudadano de ser votado por no haber disposición en la que se regule la temporalidad con la que deben separarse del cargo o pedir licencia en aras de buscar la reelección, señala que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que el derecho a ser votado no tiene un alcance ilimitado y puede ser objeto de regulación.



Aunado a lo anterior, sostiene que el Pleno de la Suprema Corte de la Nación, en diversos precedentes,¹² se ha pronunciado sobre la incorporación al Texto Constitucional Federal la posibilidad de que los diputados e integrantes de los Ayuntamientos de las entidades federativas sean reelegidos en su cargo por un periodo adicional.

En ese sentido, con excepción de las limitaciones impuestas constitucionalmente, las entidades federativas tienen libertad de configuración legislativa para regular el régimen de la elección consecutiva de las diputaciones e integrantes de los Ayuntamientos, incluidos los requisitos de separación o no del cargo, siempre que las normas cumplan, como cualquier otra, con criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

Por ello considera que la separación anticipada del cargo tiene por objeto evitar que los candidatos que pretendan reelegirse tengan la posibilidad de disponer ilícitamente de recursos humanos, materiales o económicos propios del encargo público en beneficio propio durante las etapas de preparación, jornada electoral y resultados, para influir en los ciudadanos o en las autoridades electorales.

Finalmente, concluye que la restricción de separarse del cargo a efecto de ser reelecto no es violatoria de los criterios de proporcionalidad y razonabilidad o de los principios de equidad, igualdad, certeza, legalidad y objetividad en materia electoral, pues el Constituyente Local implementó la medida con base en su libertad configurativa.

En otro tema, respecto de la inconstitucionalidad del artículo 17, numeral 1, apartado A, fracción II, inciso b) y sus demás correlativos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas por contravenir los principios de representatividad y el artículo 52 de la Constitución General argumentada por el Partido de la Revolución Democrática, el Ejecutivo Local arguye que el artículo de mérito no es inconstitucional porque el estable-

¹² Acciones de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017, así como la acción de inconstitucionalidad 69/2017 y su acumulada 76/2017.



cimiento de una sola circunscripción plurinominal en lugar de cuatro circunscripciones plurinominales que se establecían previo a la reforma controvertida, no hace nugatorio el sistema de representación proporcional.

Aunado a lo anterior, cita el criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas y la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, en cuanto a las atribuciones del Instituto Nacional Electoral en los procesos electorales federales y locales únicamente respecto de la geografía electoral y a la delimitación de los distritos electorales y las secciones electorales en que dichos distritos se subdividan.

Sin que en ello esté incluida la facultad de establecer el número de distritos electorales y circunscripciones electorales en los que se dividirá el territorio estatal para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y representación proporcional, ya que esto depende del número de diputados que conformen los Congresos Locales, lo cual es potestad de estos últimos en lo tocante a la delimitación de las circunscripciones plurinominales.

En otro orden de ideas, sobre el argumento del Partido de la Revolución Institucional en cuando a la inconstitucionalidad del artículo 52, numeral 6, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas por transgredir los artículos 41, base II, de la Constitución General y 23, párrafo 1, incisos b) y d), y 51 numeral 1, inciso a), fracción IV, e inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos, señala con base en el artículo 116, fracción IV, inciso g), constitucional, en relación con el artículo 53, punto 2, de la Ley General de Partidos Políticos, que las entidades federativas gozan de libertad de configuración en el establecimiento del financiamiento público y, por tanto, el legislador local consideró que ese porcentaje como mínimo era razonable.¹³

¹³ El Ejecutivo Local señala que al establecerse que deberán destinar anualmente por lo menos el dos por ciento, se deja a consideración del partido político que pueda destinar un porcentaje mayor, si a su interés conviene, para promover la participación del pueblo en la vida democrática; en ningún momento se está limitando el porcentaje, simplemente se establece que éste no puede ser menor al dos por ciento y tampoco se está siendo excesivo al no rebasar el tres por ciento que se establece en la Constitución y en la Ley General de Partidos Políticos.



En cuanto al argumento del Partido de la Revolución Institucional señala que el artículo 79, numeral 1, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas afecta la autonomía orgánica y funcional del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana porque al crear una Comisión de Administración al interior de dicho instituto genera una intromisión en su autonomía constitucional al ocasionar duplicidad de funciones y afectar la división de poderes, sostiene que la creación de dicho órgano no compromete la autonomía del instituto porque no genera una situación de subordinación que pudiera darle injerencia a los partidos políticos.

Lo anterior porque en la integración de las comisiones permanente o provisionales, los únicos con voz y voto son las o los tres consejeros electorales que forman parte del Instituto Electoral Local, pues los representantes de los partidos políticos únicamente formarán parte de ella sin derecho a votar.

Sobre la invasión de facultades del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, el Ejecutivo Local considera que esto no es así porque la ley impugnada es muy clara en señalar las atribuciones que cada órgano tiene, en el sentido de que la comisión en cuestión es auxiliar del Consejo General.

Respecto del argumento del Partido Movimiento Ciudadano sobre la invalidez de los artículos 99 y 154 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas por haberse modificado la fecha de inicio del proceso electoral, el Ejecutivo Local cita el criterio de la acción de inconstitucionalidad 142/2017, en cuanto a que en la Constitución General sólo se vincula a los Estados expresamente a observar una obligación de garantizar que las jornadas comiciales locales tengan verificativo el primer domingo de junio del año que corresponda y que al menos una elección estatal sea en la misma fecha que alguna federal, pero no los constriñe a fijar una fecha única.

Así, al modificarse la fecha de inicio del proceso electoral, las etapas que lo comprenden también se modifican, aunque en este caso particular la única que cambiaría es la de la "preparación de la elección", en la que se encuentra inmersa la integración y funcionamiento de los Consejos Distritales y Municipales.



Por lo que hace al argumento del Partido Movimiento Ciudadano en el cual señala que el artículo 162, numeral 3, fracciones I y II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas transgrede lo dispuesto en los artículos 21 y 22 de la Constitución General por establecer sanciones excesivas, señala que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los requisitos que deben satisfacer quienes pretendan acceder a un cargo de elección popular en las entidades federativas están dentro del ámbito de libertad de configuración de los Congresos Locales.

Así, es válido que los legisladores locales agreguen requisitos que pueden ser variados o diferentes de acuerdo con la jurisprudencia P./J. 5/2013 (10a.), de título y subtítulo: "CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN LOS ESTADOS. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS LOCALES LEGISLAR SOBRE LOS REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER QUIENES PRETENDAN ACCEDER A AQUÉLLOS."

Por tanto, contrario a lo alegado por el demandante, el artículo controvertido no impone penas o sanciones contrarias a lo dispuesto en los artículos 21 y 22 de la Constitución Federal, en la medida en que dicho precepto lo que regula son las condiciones de elegibilidad de los ciudadanos, en el caso en concreto, regula lo relativo a los precandidatos que aspiren a participar en los procesos internos de selección de partidos políticos.

SEXTO.—Opinión de la Sala Superior. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación expuso en su opinión lo siguiente:

Primer concepto de invalidez planteado por el Partido Acción Nacional

Respecto de la proporción entre los integrantes de mayoría relativa y de representación proporcional en los Ayuntamientos establecida en el artículo 25, párrafo 6, fracciones I y II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas y artículo 38, párrafo 2, apartados A y B, de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, señaló que los preceptos controvertidos son inconstitucionales porque se alejan de los parámetros establecidos respecto a la proporción entre los principios de mayoría relativa y de representación proporcional establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Menciona como referencia la acción de inconstitucionalidad 64/2015, en la que se consideró que si bien el legislador local cuenta con libertad de configuración para definir el número y porcentajes de regidores que ocuparán el cargo en cada uno de los principios de elección democrática de representación proporcional y mayoría relativa, el único requisito constitucional en este sentido que limita al legislador local es que las disposiciones que definan los porcentajes de los ediles nombrados por mayoría relativa y representación proporcional no estén configuradas de tal manera que los principios pierdan su operatividad o su funcionalidad en el sistema representativo municipal.

Segundo concepto de invalidez planteado por el Partido Acción Nacional

En cuanto a que las vacantes de diputaciones de mayoría relativa se suplirán con los de la lista de representación proporcional en términos del artículo 29, párrafo 7, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, la Sala Superior considera que la disposición controvertida es inconstitucional en atención a que la suplencia de diputaciones de mayoría relativa, con aquellas postuladas por el principio de representación proporcional, transgrede los principios de legalidad y certeza en materia electoral, así como el de mayoría relativa.

Tercer concepto de invalidez planteado por el Partido Acción Nacional

Por lo que hace a la forma de ejercer el financiamiento público local definida en el artículo 51, párrafo 8, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, la Sala Superior expuso que la disposición normativa impugnada es constitucional porque no establece limitaciones al financiamiento que los partidos políticos ejercerán derivado de los recursos públicos locales, sino que únicamente establece la manera de hacerlo, la cual no contraviene disposición constitucional alguna, ni afecta su ámbito de autoorganización.

Lo anterior en atención a que el financiamiento público estatal que reciben los partidos políticos es distinto al que reciben a nivel nacional, y la regulación en la que aquél se ejerza puede ser sujeta a las regulaciones que emitan los Congresos Locales, con la única limitación de que no se contravengan las disposiciones constitucionales en materia de financiamiento a los partidos políticos.



Añadió que así los partidos continúan ejerciendo su derecho de autoorganización, ya que queda dentro de ese ámbito interno el determinar la manera en la que ejercerán su financiamiento en el Estado de Chiapas, para lo cual debe ponerse de acuerdo dentro del mismo partido, con sus órganos partidistas locales en la manera de hacerlo; es decir, mantienen dentro de su ámbito de autoorganización la manera de ejercer dicho financiamiento y cumplen con la regulación particular que el Congreso Local ha determinado para tal efecto.

Cuarto concepto de invalidez planteado por el Partido Acción Nacional

Sobre la forma de ejercer el financiamiento para actividades de formación, promoción y capacitación para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres y de los liderazgos políticos indígenas prevista en el artículo 52, párrafo 7, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, la Sala Superior estimó que las disposiciones normativas impugnadas son inconstitucionales porque no cumplen el parámetro de idoneidad, en tanto que restringen el derecho constitucional de los partidos políticos relativo a su autodeterminación para el cumplimiento de sus fines.

Si bien la medida persigue un fin legítimo en tanto que está dirigida a promover la participación de dos grupos de la sociedad (mujeres e indígenas) que han sido históricamente marginados de la participación política, la medida no es idónea porque existen otras medidas o acciones que permiten desarrollar el liderazgo político de las mujeres y de los indígenas sin limitarlos a convenios que se celebren con instituciones académicas de educación superior del Estado de Chiapas.

En este contexto, la disposición cuestionada no es la más adecuada para obtener el fin perseguido, ya que también existen instituciones educativas o de la sociedad civil que no se encuentren necesariamente en el Estado de Chiapas que podrían aportar su experiencia y conocimientos para el desarrollo de dichas actividades, por lo que innecesariamente restringe la facultad de los partidos políticos de desarrollar dichas actividades mediante convenios con otras instituciones.



Quinto concepto de invalidez planteado por el Partido Acción Nacional

Sobre la eliminación del financiamiento público por declaratoria de catástrofe natural establecida en el artículo 52, párrafo 12, de Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, la Sala Superior sostuvo que es inconstitucional la posibilidad de suspender el financiamiento público, porque si bien tiene un fin legítimo, no cumple los parámetros de idoneidad y necesidad, en tanto que restringe un derecho otorgado en la Constitución General.

La medida no es idónea porque que existen otras acciones que pueden llevarse a cabo antes de privar de financiamiento público a los partidos políticos; por ejemplo, utilización de apoyos y programas federales, estatales y municipales previstos con anterioridad para la atención de estas eventualidades o la aplicación de reservas y ahorros presupuestales o la cancelación de programas no prioritarios, entre otros.

Además, la medida no cumple el parámetro de necesidad en tanto que no es la única que se puede adoptar para hacer frente a contingencias naturales como los desastres, porque antes se deben tomar otras alternativas que pudieran resultar más efectivas y con menos impacto en los derechos de las personas, se prefiere limitar un derecho que tienen los partidos políticos, lo que vulnera los principios de certeza, legalidad y objetividad en las elecciones y, en forma trascendente, el principio democrático.

Sexto concepto de invalidez planteado por el Partido Acción Nacional

Por lo que hace a la cancelación de registro como partido político establecida en el artículo 54, párrafo 1, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, en opinión de la Sala Superior la disposición impugnada es inconstitucional al no establecer una distinción entre los partidos políticos nacionales o locales para efecto de la pérdida del registro, ni contemplar la votación válida emitida en las elecciones municipales para tal efecto.

Al respecto, señala que esta Suprema Corte ha sostenido que quienes se constituyan como partidos políticos al obtener su registro, adquieren la correspondiente personalidad jurídica con el carácter de entidades de interés público,



que les permite gozar de los derechos, garantías, financiamiento público y prerrogativas electorales y, correlativamente, estar sujetos a las obligaciones establecidas en la ley.

Así, en atención a las finalidades constitucionales que persiguen, los partidos políticos disfrutaban de una garantía de permanencia en la medida en que cumplan con los requisitos que establecen, tanto la Constitución, como las leyes respectivas, particularmente los necesarios para su registro.

Séptimo concepto de invalidez planteado por el Partido Acción Nacional

Respecto de las limitaciones para el registro de candidaturas a quienes hubieran participado en un proceso de selección por un partido diverso en términos del artículo 168, párrafo 12, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, la Sala Superior expuso que el artículo impugnado es inconstitucional en términos de lo resuelto por esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 82/2008 y su acumulada 83/2008, en donde analizó la constitucionalidad de una disposición de la Constitución Política del Estado de México sustancialmente idéntica y determinó que dicha restricción atenta contra el derecho a ser votado y la libertad de asociación en materia política, por lo que declaró su invalidez.

SÉPTIMO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Chiapas. El informe del Poder Legislativo del Estado de Chiapas fue rendido, de manera extemporánea, en los siguientes términos.

De la certificación de veintitrés de octubre de dos mil veinte hecha por la secretaria de la Sección de Trámites de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría de Acuerdos de esta Suprema Corte, se advierte que el plazo¹⁴ para rendir el informe sobre las acciones

¹⁴ El acuerdo de mérito se notificó el diecinueve de octubre de dos mil veinte, surtió efectos el veinte siguiente y comenzó a correr el veintiuno de octubre; dado que todos los días son hábiles en términos del artículo 60, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, feneció el lunes veintiséis de octubre.



de inconstitucionalidad 158/2020 y 159/2020 transcurrió del veintiuno al veintiséis de octubre de dos mil veinte; sin embargo, el informe se presentó electrónicamente el veintiocho de octubre de dos mil veinte, por lo que fue presentado fuera del plazo previsto legalmente para ello.

Por otro lado, de la certificación de veintitrés de octubre de dos mil veinte hecha por la secretaria de la Sección de Trámites de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría de Acuerdos de esta Suprema Corte, el plazo¹⁵ para rendir el informe sobre las acciones de inconstitucionalidad 161/2020, 224/2020 y 227/2020, transcurrió del veinticuatro al veintinueve de octubre de dos mil veinte; sin embargo, el informe fue presentado el treinta de octubre vía electrónica, por lo cual es extemporáneo.

OCTAVO.—El procurador general de la República no formuló opinión respecto de las acciones de inconstitucionalidad bajo estudio.

NOVENO.—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 e instruido el procedimiento, el expediente fue puesto en estado de resolución mediante acuerdo de diecinueve de noviembre de dos mil veinte.

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, inciso f), 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 varios artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley de Desarrollo Constitucional

¹⁵ El acuerdo de mérito se notificó el veintidós de octubre de dos mil veinte, surtió efectos el veintitrés siguiente y comenzó a correr el veinticuatro de octubre; dado que todos los días son hábiles en términos del artículo 60, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, feneció el miércoles veintinueve de octubre.



en Materia de Gobierno y Administración Pública Municipal, ambas del Estado de Chiapas, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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 Mexicanos,¹⁶ está previsto 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 en que se publicó la disposición impugnada, bajo la regla de que en materia electoral todos los días son hábiles.

Para determinar si la presentación de las demandas es oportuna, debe tomarse en cuenta que en el Acuerdo General Número 3/2020 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue determinado que debido al brote de neumonía denominado como la enfermedad por coronavirus COVID-19, debían tomarse medidas necesarias para proteger la salud de las personas, por lo que se suspendieron sus actividades jurisdiccionales al considerarse que se actualizaba una causa de fuerza mayor y, por ende, se tomó la determinación de suspender actividades y declarar inhábiles los días del periodo comprendido del dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte, sin que trascurrieran términos.

Dicho periodo fue prorrogado mediante los Acuerdos Generales 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020 y 14/2020, hasta el tres de agosto de dos mil veinte, ya que conforme al punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 14/2020, a partir de esa fecha fue levantada la suspensión de plazos de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No pasa inadvertido que conforme al Acuerdo General 10/2020 emitido por este Tribunal Pleno el veintiséis de mayo de dos mil veinte, fueron habilitados los días y horas necesarios con el objeto de que fueran promovidos únicamente por

¹⁶ "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."



vía electrónica los escritos iniciales de todos los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante el uso de la FIREL o de la e.firma.

Sin embargo, esa determinación no implicó el levantamiento de la suspensión de términos, pues de conformidad con el Acuerdo General Plenario Número 14/2020, ello sucedió hasta el tres de agosto de este año.

En tales condiciones, la suspensión de los términos inició el dieciocho de marzo de dos mil veinte; los Decretos Números 235,¹⁷ 237¹⁸ y 238¹⁹, fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el veintinueve de junio de dos mil veinte; y las demandas de acción de inconstitucionalidad registradas bajo los expedientes 158/2020 y 159/2020, fueron recibidas el veintinueve de julio de dos mil veinte, la demanda de la acción de inconstitucionalidad registrada bajo el expediente 161/2020 fue recibida el treinta y uno de julio siguiente, mientras que la demanda de la acción de inconstitucionalidad registrada bajo el expediente 224/2020, fue recibida el cuatro de agosto de dos mil veinte y, finalmente, la demanda de la acción de inconstitucionalidad registrada bajo el expediente 227/2020, fue recibida el seis de agosto del mismo año.

En consecuencia, las demandas de acción de inconstitucionalidad fueron presentadas de forma oportuna en tanto que ello fue hecho antes de que este Tribunal Pleno levantara la suspensión de términos el lunes tres de agosto de dos mil veinte.

TERCERO.—Legitimación. En los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁰ y 62, párrafo último, de

¹⁷ Relativo a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas.

¹⁸ Relativo a la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas.

¹⁹ Relativo a la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas.

²⁰ 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.



su ley reglamentaria²¹ están establecidos 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; que impugnen leyes federales o locales en materia electoral; y, que quien suscriba en su representación tenga facultades para ello.

En el caso las acciones de inconstitucionalidad cumplen con los requisitos referidos, de acuerdo con lo siguiente:

De las constancias de autos se advierte que los demandantes 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 para presentar las demandas bajo estudio.

Por lo que hace a las demandas del Partido Acción Nacional, los escritos²² fueron firmados por Marko Antonio Cortés Mendoza en su carácter de presidente del Comité Ejecutivo Nacional de dicha asociación.

Respecto del Partido Revolucionario Institucional, el escrito de la demanda fue firmado por Rafael Alejandro Moreno Cárdenas en su carácter de presidente del Comité Ejecutivo Nacional de dicho instituto político.

Por cuenta del Partido de la Revolución Democrática, el escrito de la demanda fue firmado por Aída Estephany Santiago Fernández, Adriana Díaz

"...

"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; ..."

²¹ "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 consideraran 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."

²² Acción de inconstitucionalidad 158/2020 y 159/2020, respectivamente.



Contreras, Karen Quiroga Anguiano, Ángel Clemente Ávila Romero y Fernando Belaunzarán Méndez, en su carácter de integrantes de la Dirección Nacional Extraordinaria.

En cuanto a la demanda del Partido Movimiento Ciudadano, el escrito fue firmado por Clemente Castañeda Heimlich, Alfonso Vidales Vargas, Rodrigo Samperio Chaparro, Maribel Ramírez Topete, Royfid Torres, Perla Yadira Escalante, Vania Ávila García, Ana Rodríguez Chávez, Verónica Delgadillo García y Jorge Álvarez Máynez en su calidad de Coordinador, integrantes y secretario general de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano.

Al respecto, se advierte que dichas personas cuentan con las atribuciones con las que se ostentan en términos de sus estatutos y que las organizaciones en nombre de las cuales promovieron acción de inconstitucionalidad se encuentran registradas como Partidos Políticos Nacionales.

Finalmente, los partidos políticos promovieron sus acciones de inconstitucionalidad en contra de los Decretos Números 235, 237 y 238 emitidos por la Sexagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, mediante el cual fueron expedidas la Ley Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal, todas del Estado de Chiapas, respectivamente, mediante los cuales fueron modificadas disposiciones normativas en materia electoral.²³

CUARTO.—Causas de improcedencia. En su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas sostiene como causa de improcedencia de las acciones 158/2020 y 159/2020, que el Partido Acción Nacional no formula concepto de

²³ Al respecto este Tribunal Pleno emitió la jurisprudencia de rubro y texto siguientes. "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



invalidez respecto del artículo 38 de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal y, por consiguiente, no debe ser materia de estudio.

A juicio de este Tribunal Pleno, la causa de improcedencia referida es infundada en tanto que de las constancias de autos, en específico de las demandas de las acciones de inconstitucionalidad 158/2020 y 159/2020, se advierte que el Partido Acción Nacional sí formuló argumentos para impugnar el artículo 38 de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, tal como se dio cuenta en el considerando segundo de esta sentencia, por lo que procede desestimar la causa de improcedencia alegada por el Ejecutivo Local bajo estudio.

Por otro lado, el Ejecutivo Local señala que es aplicable la causa de improcedencia establecida 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, relativa a la cesación de efectos.

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.". (Tesis P./J. 25/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 194155, Pleno, Tomo IX, abril de 1999, página 255).



Lo anterior en razón de que mediante Decreto Número 007, publicado el ocho de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la entidad, fue reformada la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas expedida mediante el Decreto Número 235, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de Chiapas el veintinueve de junio de dos mil veinte.

De la consulta del Periódico Oficial del Estado de Chiapas, este Tribunal Pleno advierte, efectivamente, que el ocho de octubre de dos mil veinte fue publicado el Decreto Número 007, en el cual, entre otras modificaciones legales, se reformaron los artículos 17, numeral 1, apartado C, fracción IV, inciso c); y, 52, párrafos 3, 4, 7, 8, 9, 11 y 12 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas.

Las disposiciones normativas impugnadas y como producto de la reforma recién referida son del tenor siguiente.

Texto del artículo impugnado	Texto del artículo reformado mediante el Decreto Número 007
<p>"Artículo 17.</p> <p>1. Los cargos de elección popular a que se refiere este capítulo se elegirán conforme a lo siguiente:</p> <p>...</p> <p>C. Las y los integrantes de los Ayuntamientos podrán ser electos;</p> <p>...</p> <p>IV. ...</p> <p>c) Las y los presidentes municipales, síndicos y regidores, que pretendan ser reelectos deberán ser registrados para el mismo cargo y Municipio en que fueron electos previamente y deberán acreditar haber cumplido con la entrega oportuna de la cuenta pública de los dos años anteriores al de la elección en que pretendan reelegirse; para tal efecto deberán exhibir</p>	<p>"Artículo 17.</p> <p>1. Los cargos de elección popular a que se refiere este capítulo se elegirán conforme a lo siguiente:</p> <p>...</p> <p>C. Las y los integrantes de los Ayuntamientos podrán ser electos;</p> <p>...</p> <p>IV. ...</p> <p>c) Las y los presidentes municipales, síndicos y regidores, que pretendan ser reelectos deberán ser registrados para el mismo cargo y Municipio en que fueron electos previamente acreditando haber solventado las observaciones que estén vinculadas a desvío de recursos públicos o falta de comprobación de gastos, realizadas por los órganos técnicos fiscalizado-</p>



la constancia original expedida por el órgano técnico fiscalizador del Congreso del Estado encargado de revisarla, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 45, fracción XX, segundo párrafo y 50 de la Constitución Local. ..."

res en la cuenta pública correspondientes al primer ejercicio fiscal, así como a los correspondientes informes parciales que se hayan realizado. ..."

Texto del artículo impugnado	Texto del artículo reformado mediante el Decreto Número 007
<p>"Artículo 52.</p> <p>...</p> <p>3. Durante el mes de enero de cada año, el Consejo General fijará el monto del financiamiento público anual para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes que recibirán los partidos políticos. Dicho monto se determinará multiplicando el número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral Local a la fecha de corte del mes de julio del año inmediato anterior, por el sesenta y cinco por ciento del valor de la unidad de medida y actualización vigente, lo cual estará sujeto a las medidas de excepción contempladas en la presente ley.</p> <p>4. El financiamiento público anual que resulte de la aplicación de la fórmula prevista en el punto anterior, deberá repartirse conforme a las siguientes reglas:</p> <p>I. El treinta por ciento de la cantidad total que resulte se entregará en forma igualitaria a los partidos políticos con representación en el Congreso del Estado.</p> <p>II. El setenta por ciento restante se distribuirá según el porcentaje de la votación que hubiese obtenido cada partido político con representación en el Congreso del Estado, en la elección de diputados inmediata anterior.</p>	<p>"Artículo 52.</p> <p>...</p> <p>3. Durante el mes de enero de cada año, el Consejo General fijará el monto anual del financiamiento público, de origen estatal, para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes que recibirán los partidos políticos, mismo que se determinará multiplicando el número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral del Estado de Chiapas con fecha de corte del mes de julio del año inmediato anterior, por el treinta y dos punto cinco por ciento del valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente.</p> <p>4. El financiamiento público anual que resulte de la aplicación de la fórmula prevista en el punto anterior, deberá repartirse conforme a las siguientes reglas:</p> <p>a) Se asignará el financiamiento público Estatal a los partidos políticos locales conforme al porcentaje de votación que le corresponda con base en lo establecido por la ley general.</p> <p>b) Una vez realizada la asignación anterior, la sumatoria que resulte se resta de la cantidad de financiamiento público resultado del cálculo obtenido según el párrafo 3 del presente artículo.</p>



...

7. Para las actividades de formación, promoción y capacitación para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres y de los liderazgos políticos indígenas, los Partidos Políticos ejercerán anualmente el seis y el dos por ciento, respectivamente, del financiamiento público ordinario; cantidades que ejercerán mediante convenio con Instituciones Educativas de Educación Superior de reconocido prestigio en el Estado de Chiapas.

8. En casos excepcionales, el Consejo General velando por el interés público y atendiendo la disminución presupuestal que autorice el Congreso, determinará el monto a que hace alusión el párrafo tercero del presente artículo, multiplicando el número de ciudadanos inscritos en el padrón local a la fecha de corte de julio de cada año, por no menos del treinta por ciento de la Unidad de Medida y Actualización, según sea el caso. Dicha excepción no resultará aplicable cuando se desarrollen procesos electorales locales ordinarios.

9. El financiamiento para la obtención del voto en campañas electorales se determinará de la siguiente forma:

I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo Local, el Congreso y los Ayuntamientos, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento al del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

II. El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.

c) La cantidad resultante de la operación anterior se distribuye de la manera siguiente:

I. El treinta por ciento de la cantidad total que resulte se entregará en forma igualitaria a los partidos políticos nacionales que hubieren conservado su registro, alcanzando el porcentaje requerido por la legislación local, en la elección de diputados inmediata anterior y que cuente con representación en el Congreso del Estado de Chiapas resultado de la elección.

II. El setenta por ciento restante se distribuirá según el porcentaje de la votación que hubiese obtenido cada partido político que hubiere conservado su registro, alcanzando el porcentaje requerido por la legislación local, en la elección de diputados inmediata anterior y que cuente con representación en el Congreso del Estado de Chiapas resultado de la elección.

...

7. Para las actividades de formación, promoción y capacitación para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres y de los liderazgos políticos indígenas, los partidos políticos ejercerán anualmente el seis y el dos por ciento, respectivamente, del financiamiento público ordinario; cantidades que ejercerán mediante convenio con Instituciones Educativas de Educación Superior de reconocido prestigio.

8. En casos excepcionales, el Consejo General velando por el interés público y atendiendo en todo caso, la disminución aprobada por el Congreso en el presupuesto de egresos, determinará el monto a que hace alusión el párrafo tercero del presente artículo, multiplicando el número



...

11. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro o acreditación con fecha posterior a la última elección de diputados locales, o aquellos que habiendo conservado su registro local no cuenten con representación en el Congreso del Estado, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme con las siguientes bases:

I. Se dividirá entre dichos partidos políticos el dos por ciento del monto que corresponde al treinta por ciento del financiamiento que se distribuye de manera igualitaria a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda.

II. Los montos de dicho financiamiento serán entregados por la parte proporcional que corresponda a la anualidad a partir de la fecha en que surta efectos el registro o la acreditación correspondiente, y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año.

12. Cuando derivado de un fenómeno o catástrofe natural, uno o más Municipios de la entidad sean declarados zona de desastre, se eliminará el financiamiento público otorgado a los partidos políticos durante el tiempo que dure la contingencia. Dicho monto será destinado para el auxilio de la población chiapaneca y la reconstrucción de las comunidades que resulten afectadas, mediante los mecanismos y procedimientos que establezca la autoridad hacendaria estatal correspondiente. La aplicación de dichos recursos, será vigilada por un Consejo Ciudadano designado por el Congreso del Estado."

de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral del Estado de Chiapas con fecha de corte del mes de julio del año inmediato anterior, por no menos del veinticinco por ciento de la Unidad de Medida y Actualización, según sea el caso. Dicha excepción no resultará aplicable cuando se desarrollen procesos electorales locales ordinarios.

9. El financiamiento para la obtención del voto en campañas electorales se determinará de la siguiente forma:

I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo Local, el Congreso del Estado y los Ayuntamientos, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento al del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

II. En el año de la elección en que se renueve el Congreso del Estado y Ayuntamientos, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y

III. El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.

...

11. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro o acreditación con fecha posterior a la última elección de diputados locales, o aquellos que habiendo conservado su registro local no cuenten con representación en el Congreso



del Estado, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público de origen estatal conforme con las siguientes bases:

I. Se otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que corresponde al treinta por ciento del financiamiento que se distribuye de manera igualitaria a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento de origen estatal para gastos de campaña que corresponda.

II. Los montos de dicho financiamiento serán entregados en la parte proporcional que corresponda a la anualidad a partir de la fecha en que surta efectos el registro o la acreditación correspondiente, y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año.

12. Cuando derivado de un fenómeno o catástrofe natural, uno o más Municipios de la entidad sean declarados por la autoridad competente como zona de desastre o contingencia grave, se podrá modificar el financiamiento público estatal otorgado a los partidos políticos durante el tiempo de la declaratoria, hasta el veinticinco por ciento de la UMA. Dicho monto será destinado para hacer frente al fenómeno motivo de la declaratoria en el auxilio de la población chiapaneca y de las comunidades que resulten afectadas, mediante los mecanismos y procedimientos que establezca la autoridad hacendaria estatal correspondiente. La aplicación de dichos recursos, será vigilada por un Consejo Ciudadano designado por el Congreso del Estado y rendirá un informe final al instituto de elecciones."



De la revisión de las disposiciones normativas transcritas, este Tribunal Pleno sostiene que hubo un cambio en el sentido normativo de los artículos 17, numeral 1, apartado C, fracción IV, inciso c) y 52 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas que lleva a considerar que su texto constituye un nuevo acto legislativo.²⁴

Lo anterior debido a que en el artículo 17, numeral 1, apartado C, fracción IV, inciso c), fueron modificados los requisitos para que los presidentes municipales, síndicos y regidores puedan ser reelectos, por un lado; y en el artículo 52 fue modificado casi en su totalidad el esquema del financiamiento estatal para los partidos políticos nacionales y locales.

En consecuencia, debe sobreseerse en estas acciones de inconstitucionalidad respecto de los artículos 17, numeral 1, apartado C, fracción IV, inciso c), y 52 Ley Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, en términos de lo dispuesto 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, pues las reformas referidas ocasionaron que cesaran los efectos de las disposiciones impugnadas.

²⁴ Sirve de apoyo la jurisprudencia 25/2016, registro digital: 2012802, de título, subtítulo y texto siguientes. "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema."



Por último, el Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas sostiene que las acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano son improcedentes y deben sobreseerse en razón de que su presentación fue extemporánea.

Sin embargo, como quedó precisado en el considerando segundo de esta sentencia, las demandas fueron presentadas oportunamente, pues el plazo para promoverlas transcurrió del lunes tres de agosto al martes uno de septiembre de dos mil veinte; por tanto, se desestima esta causa de improcedencia en razón de que las acciones de mérito se presentaron el cuatro y seis de agosto, respectivamente, es decir, dentro del plazo legal para hacerlo.

Precisado lo anterior, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no advierte que falte estudiar alguna causa de improcedencia alegada por las partes o que en el caso sea aplicable alguna otra.

QUINTO.—Precisión de las disposiciones normativas impugnadas. Con base en lo sostenido en el considerando cuarto de esta sentencia, en esta acción de inconstitucionalidad sólo será estudiada la validez de los artículos 3, numeral 1, fracción II, inciso b); 4; 10, numeral 1, fracción VI, y numeral 4, punto g); 16, numeral 3; 17, numeral 1, apartado A, fracción II, inciso B), fracción III, inciso D) e inciso I), fracción II; 19, numeral 1; 25, numeral 6, fracciones I y II; 29, numeral 7; 51, numeral 8; 54, numeral 1; 79, numeral 1, fracción II; 89, numeral 6, fracción IX; 99; 154; 162, numeral 3, fracciones I y II; 168, numeral 14; 259, numeral 3; 260 numeral 1, fracción I y numeral 2, fracción II; 268, numeral 2, fracción II; y 271, numeral 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas; así como 4, numeral 1, fracción IV, y 7, numeral 1, fracción II, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas y 38 de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas.

SEXTO.—Estudio de fondo. Como fue referido, por un lado el Partido Revolucionario Institucional argumenta que el artículo 19, numeral 1, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas es inconstitucional, porque el legislador local no respetó el derecho a la consulta libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas; por el otro, el Partido



Movimiento Ciudadano expone que en el procedimiento legislativo que culminó con la emisión de la ley electoral referida hubo transgresiones a las disposiciones normativas que lo regulan.

Acorde con los precedentes de este Tribunal Pleno, en primer lugar, deben estudiarse estos argumentos de invalidez, pues el estudio de los demás conceptos expuestos en las demandas está sujeto a lo que sea resuelto al respecto, ya que en caso de ser fundados debe declararse la invalidez de todo el decreto y, por ende, sería innecesario el estudio de los demás planteamientos de los partidos demandantes.

1. Consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas

1.1 Marco normativo

Según ha sostenido este Tribunal Pleno en varios precedentes,²⁵ los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas del país tienen derecho a ser consultados de forma previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe mediante sus representantes o autoridades tradicionales, cuando las autoridades legislativas vayan a emitir una disposición general o implementar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, en términos de lo establecido en los artículos 2o. de la Constitución General y 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo.

Para concluir lo anterior, este Tribunal Pleno partió de una interpretación progresiva del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁶ en el cual es establecido el derecho de los pueblos indígenas –derecho

²⁵ Las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 108/2019 y su acumulada 118/2019 y 116/2019 y su acumulada 117/2019, por ejemplo.

²⁶ El Texto Constitucional reformado el 14 de agosto de 2001 disponía lo siguiente:

"Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

"...

"El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar



que ahora también tienen los pueblos y comunidades afromexicanas— a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

Al respecto es imprescindible traer a colación la exposición de motivos de la reforma a dicho artículo constitucional del catorce de agosto de dos mil uno, presentada por el presidente de la República, en la cual se expuso entre los antecedentes históricos que dieron lugar a la iniciativa de reformas a tal precepto lo siguiente:

"A este respecto, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (No. 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven. Igualmente, sostiene que las leyes, valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.

"Nuestro país no es la excepción. A dos siglos de la fundación del Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas es aún profundamente insatisfactoria y su condición social, motivo de honda preocupación nacional.

en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. ...

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados.

"...

"B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

"...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen. ..."



"Los pueblos originarios de estas tierras han sido histórica y frecuentemente obligados a abandonar sus tierras y a remontarse a las más inhóspitas regiones del país; han vivido muchas veces sometidos al dominio caciquil, así como a humillaciones racistas y discriminatorias, y les ha sido negada la posibilidad de expresión y participación política.

"En el transcurso de las últimas décadas, se han realizado esfuerzos para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de los indígenas. En esos intentos, se reformó el artículo 4o. de la Carta Magna y, con ello, se dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la Nación Mexicana, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas.

"Sin embargo, la reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.

"Esa situación, que se ha mantenido desde hace mucho tiempo, propició, entre otras cosas, el levantamiento de un grupo armado, el EZLN, que reivindicaba mejores condiciones para los indígenas chiapanecos en particular, y para totalidad de los indígenas del país en lo general.

"Después del cese de fuego en Chiapas y de una larga etapa de negociaciones entre el Gobierno Federal y el EZLN, pudieron adoptarse una serie de medidas legislativas y consensuales importantes, entre las cuales destaca la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. A partir de ella, las partes en conflicto convinieron en conjunto de documentos que sirvieron de base para los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

"Dichos Acuerdos de San Andrés en materia de derechos y cultura indígena, surgieron de un esfuerzo por conciliar los problemas de raíz que dieron origen al levantamiento y, además, recogieron las demandas que han planteado los pueblos y comunidades indígenas del país.

"Una vez suscritos los Acuerdos, el Poder Legislativo contribuyó con su parte a la solución del conflicto. La Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), como coadyuvante en el proceso de paz, se dio a la tarea de elaborar un texto que reflejara lo pactado en San Andrés Larráinzar, mismo que fue aceptado por el EZLN.



"La iniciativa de la COCOPA es una manifestación del propósito común de lograr la paz y la reconciliación, así como el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.

"Como presidente de la República, estoy seguro que hoy, la manera acertada de reiniciar el proceso de paz en Chiapas, es retomarla y convertirla en una propuesta de reforma constitucional.

"El Gobierno Federal está obligado a dar cumplimiento cabal a los compromisos asumidos, así como a convocar, desde luego, a un diálogo plural, incluyente y constructivo en el que participen los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito central sea el establecimiento de las soluciones jurídicas que habrán de prevalecer ahora sí, con la jerarquía de normas constitucionales.

"He empeñado mi palabra para que los pueblos indígenas se inserten plenamente en el Estado Mexicano, para garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país.

"Convencido de ello y de la necesidad de lograr la paz en Chiapas, envíe como iniciativa de reforma constitucional la propuesta formulada por la COCOPA. Al hacerlo, confirmo que el nuevo diálogo habla con la sinceridad del cumplimiento a la palabra dada. Habrá que señalar que ese documento fue producto del consenso de los representantes, en esa comisión, de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVI Legislatura.

"El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas. Ella se inscribe en el marco nuevo derecho internacional en la materia –de la cual el Convenio 169 de la OIT ya mencionado es ejemplo destacado–."

De entre las propuestas conjuntas contenidas en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar destaca para los efectos que al caso interesan, la aprobada el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y seis en los siguientes términos:

"Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4. de las reglas de procedimiento.



"Las partes se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional las siguientes propuestas conjuntas acordadas: En el marco de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas se requiere reconocer, asegurar y garantizar sus derechos, en un esquema federalista renovado. Dicho objetivo implica la promoción de reformas y adiciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanan, así como a las Constituciones Estatales y disposiciones jurídicas de carácter local para conciliar, por una parte, el establecimiento de bases generales que aseguren la unidad y los objetivos nacionales y, al mismo tiempo, permitir que las entidades federativas cuenten con la posibilidad real de legislar y actuar en atención a las particularidades que en materia indígena se presentan en cada una.

"...

"d) Autodesarrollo. Son las propias comunidades y pueblos indígenas quienes deben determinar sus proyectos y programas de desarrollo. Por eso, se estima pertinente incorporar en las legislaciones local y federal los mecanismos idóneos que propicien la participación de los pueblos indígenas en la planeación del desarrollo en todos los niveles; en forma tal que ésta se diseñe tomando en consideración sus aspiraciones, necesidades y prioridades.

"...

"IV. La adopción de los siguientes principios, que deben normar la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado y el resto de la sociedad.

"...

"4. Consulta y acuerdo. Las políticas, leyes, programas y acciones públicas que tengan relación con los pueblos indígenas serán consultadas con ellos. El Estado deberá impulsar la integridad y concurrencia de todas las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Para asegurar que su acción corresponda a las características diferenciadas de los diversos pueblos indígenas, y evitar la imposición de políticas y programas uniformadores, deberá garantizarse su participación en todas las fases de la acción pública, incluyendo su concepción, planeación y evaluación.



"Asimismo, deberá llevarse a cabo la transferencia paulatina y ordenada de facultades, funciones y recursos a los Municipios y comunidades para que, con la participación de estas últimas, se distribuyan los fondos públicos que se les asignen. En cuanto a los recursos, y para el caso que existan, se podrán transferir a las formas de organización y asociación previstas en el punto 5.2 del documento de Pronunciamientos Conjuntos.

"Puesto que las políticas en las áreas indígenas no sólo deben ser concebidas por los propios pueblos, sino implementadas con ellos, las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan en ellas deben ser transformadas en otras que conciben y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos indígenas."

Asimismo, en los precedentes fue considerado necesario analizar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra Suiza, y aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el once de julio de mil novecientos noventa,²⁷ el cual prevé lo siguiente:

"Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:

"a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros secto-

²⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1990.



res de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin."

"Artículo 7

"1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

"2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

"3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

"4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan."



Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno concluyó reiteradamente que en términos de lo dispuesto en los artículos 1o., párrafo primero, y 2o. de la Constitución General de la República y 6 del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas y afroamericanos tienen el derecho humano a ser consultados mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente.

Ello, en suma, porque en la reforma al artículo 2o. constitucional del catorce de agosto de dos mil uno fue reconocida la composición pluricultural de la Nación y establecido que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.

Asimismo, este Tribunal Pleno también estableció los derechos de las comunidades indígenas de decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural y a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, bajo la premisa de que las Constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los Municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Ahora bien, en la actualidad, el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es del tenor siguiente:

"Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

"La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.



"La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

"Son comunidades integrantes de un pueblo indígena aquellas que formen una unidad social, económica y cultural asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

"El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los Jueces o tribunales correspondientes.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.



"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

"...

"VII. Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

"Las Constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los Municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

"...

"Las Constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

"B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

"...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y,



cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

"...

"C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social. ..."

Como puede advertirse de la transcripción, el Texto Constitucional vigente es acorde con la evolución normativa y jurisprudencial en favor de la protección de los derechos de interculturalidad de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de México y, en particular, con la necesidad de consultarlos en todo momento en que una medida legislativa o de autoridad sea susceptible de afectarles directamente.

Específicamente, en el primer párrafo del apartado B es impuesta la obligación de la Federación, los Estados y los Municipios de eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de las personas indígenas y afromexicanas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Además, este derecho puede derivarse del principio de autodeterminación previsto en el artículo 2o., apartado A, fracciones I y II, de la Constitución, que faculta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

En efecto, en el artículo 2o. de la Constitución General es protegido el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de autodeterminación y autogobierno. En este sentido, la autodeterminación es "un conjunto



de normas de derechos humanos que se predicán genéricamente de los pueblos, incluidos los pueblos indígenas, y que se basan en la idea de que todos los sectores de la humanidad tienen el mismo derecho a controlar su propio destino."²⁸

Esta facultad de autogobierno o autoorganización constituye la principal dimensión del principio de autodeterminación y consiste en la idea de que los sistemas políticos deben funcionar de acuerdo con los deseos de las personas gobernadas.²⁹

Al respecto, el derecho a la consulta está íntimamente ligado con los derechos de participación política y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y sus integrantes. En ese sentido, en el artículo 35 constitucional está establecido el derecho de todo ciudadano de votar y ser votado en las elecciones populares y de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país.

En consecuencia, las personas que integran los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas del país tienen derecho a participar en la toma de decisiones de relevancia pública y, sobre todo, en aquellas que sean susceptibles de afectarles directamente.

A partir de estos principios, en la Constitución General están implícitos otros derechos y características propias de la tutela de derechos con una perspectiva intercultural. Por ejemplo, tienen la facultad de elegir a sus autoridades conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, así como el ejercicio de sus formas propias de convivencia y organización social, económica, política y cultural, lo que incluye, por supuesto, el derecho a la consulta.

En ese sentido, este Tribunal Pleno –en los precedentes referidos– y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han sostenido que las autoridades

²⁸ Anaya, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid, Trotta, 2005, página 137.

²⁹ *Ibidem*, p. 224.



están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas antes de tomar alguna acción o implementar una medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.

De esta forma, los pueblos indígenas y afromexicanos tienen el derecho humano a ser consultados mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente, conforme a lo siguiente:

– La consulta debe ser previa. Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

– La consulta debe ser culturalmente adecuada. El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas y afromexicanos debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Ello implica que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

Sobre este punto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido³⁰ que las consultas a pueblos indígenas deben realizarse a través de procedimientos culturalmente adecuados, es decir, en conformidad con sus propias tradiciones y a través de sus instituciones representativas. Para ello debe analizarse el contexto cultural de las comunidades mediante el empleo de diversos mecanismos como pueden ser, por ejemplo, las visitas o estudios periciales en materia antropológica.

Además, para que una consulta indígena sea culturalmente adecuada es necesario respetar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a la no asimilación cultural, consistente en que se reconozca y res-

³⁰ Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones), párrafos 201 y 202.



pete la cultura, historia, idioma y modo de vida como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y se garantice su preservación.³¹

Asimismo, se deben tomar las medidas necesarias para garantizar que los miembros de los pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, con el apoyo de traductores si es necesario.

– La consulta debe ser informada. Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto de forma voluntaria.

– La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar mediante procedimientos claros de consulta la obtención del consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y participación eventual en los beneficios.

Es importante enfatizar que para considerar una consulta indígena y afro-mexicana realmente válida, no basta con realizar foros no vinculantes que se desarrollen a partir de procedimientos que no sean culturalmente adecuados y que no tutelen los intereses de las comunidades indígenas y afro-mexicanas.

Finalmente, debe señalarse que si bien la decisión del Órgano Reformador de la Constitución de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos

³¹ Así lo ha sostenido el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU en su Recomendación general No. XXIII relativa a los derechos de los pueblos indígenas, del 51o. periodo de sesiones, 1997, en su párrafo 4, inciso a).



Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, lo cierto es, que el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas tienen ese derecho también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido trate sobre derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos.

Así, las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

1.2 Estudio del caso concreto

Como fue referido, el Partido Revolucionario Institucional sostiene en su tercer concepto de invalidez que el artículo 19, numeral 1, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas es inconstitucional por no respetar el derecho a la consulta libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas.

A juicio de este Tribunal Pleno, el argumento del partido demandante es fundado, suplida la deficiencia de la queja,³² en tanto el Poder Legislativo del Estado de Chiapas tenía que realizar una consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de esa entidad federativa de forma previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, mediante sus representantes o autoridades tradicionales, en tanto que emitió una normativa susceptible de afectar sus derechos e intereses, en términos de lo establecido en los artículos 2o. de la Constitución General y 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo.

En efecto, de la revisión de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, este Tribunal Pleno advierte que el legislador local

³² Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "Artículo 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios."



estableció en ese cuerpo normativo al menos treinta y nueve artículos en los que previó cuando menos cincuenta y seis disposiciones normativas relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas del Estado, distribuidos a lo largo de toda la legislación.

Dentro del libro primero, titulado *Disposiciones generales*, en el artículo 3, numeral 1, fracción I, inciso d), definió al estatuto comunitario como el documento escrito que contiene los acuerdos vigentes, consensuados y sancionados mediante asamblea general, cuyo objetivo es regular la organización política de un pueblo o comunidad indígenas. Dichos acuerdos están contruidos con base en la pertenencia, adscripción y servicio dentro del Sistema Normativo Indígena, por lo que se establece el derecho de mujeres y hombres para participar activamente en los procesos electivos.

En el numeral 1, fracción II, inciso f), del propio artículo 3 definió al comité de gestión como el conjunto de ciudadanos designados mediante Asamblea General Comunitaria o en su caso Asamblea General de Comunidades Solicitantes, para representar a la ciudadanía, pueblos y comunidades indígenas para realizar las gestiones relacionadas con la solicitud de cambio de modelo de elección del Municipio de que se trate.

Asimismo, en el numeral 1, fracción II, inciso I), del artículo 3 definió a los promoventes como el grupo organizado de personas originarias de un Municipio considerado como indígena que hacen la solicitud de cambio de sistema electivo.

También en el numeral 1, fracción IV, inciso p), del artículo 3 definió al sistema normativo interno como el conjunto de principios, normas orales o escritas, prácticas, instituciones, acuerdos y decisiones que los pueblos, Municipios o comunidades indígenas reconocen como válidos y vigentes para la elección o nombramiento de sus autoridades y representantes, el ejercicio de sus formas propias de gobierno y la resolución de conflictos internos.

Dentro del libro segundo, titulado *De la elección e integración de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y de los Ayuntamientos del Estado*, capítulo primero de nombre *De los derechos y obligaciones*, en el artículo 7, numeral 1, fracción



IV, estableció que, entre los derechos de los ciudadanos del Estado de Chiapas está tener igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres y el derecho de los indígenas y los jóvenes para acceder a cargos de elección popular.

En el capítulo tercero, denominado *De la forma de gobierno y de los sistemas electorales*, del mismo libro segundo, estableció en el artículo 16, numeral 2, que en asuntos político-electorales relacionados con los pueblos indígenas, las autoridades competentes actuarán y emitirán sus determinaciones de conformidad con los principios pro persona, progresividad, buena fe, justicia, respeto de los derechos humanos, no discriminación, buena gobernanza, igualdad de derechos, libre determinación y respeto a la diversidad cultural, en el marco del pluralismo jurídico, considerando los sistemas normativos internos, en un plano de igualdad con el sistema jurídico estatal o federal, según corresponda.

Asimismo, en el artículo 16, pero en el numeral 4, el Congreso Local estableció que, en cualquier etapa del proceso electoral, procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se involucre a una persona, comunidad o pueblo indígena, éstas tienen derecho a ser atendidas en su propia lengua, o en su caso, deberán ser asistidos, en todo tiempo, por intérpretes, traductores, defensores y peritos, que tengan conocimiento de sus lenguas, culturas y sistemas normativos internos.

Por su parte, en el artículo 17, numeral 1, fracción V, estableció que los Municipios indígenas podrán elegir a los integrantes de sus Ayuntamientos a través de sus representantes, que serán electos de conformidad con sus sistemas normativos internos, previo dictamen de procedencia emitido por el instituto de elecciones, y participarán conforme lo establezca esta ley.

En el artículo 19, numeral 1, estableció que los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y, en su caso, candidatos independientes, estos últimos, en lo aplicable, deberán cumplir con el principio de paridad, en el registro de sus candidatos a cargos de diputados al Congreso del Estado, por ambos principios. Asimismo, que deberán registrar a candidatos indígenas en al menos el cincuenta por ciento de los Distritos Electorales determinados como indígenas por el Instituto Nacional Electoral.



En el mismo artículo 19, pero numeral 2, inciso b), el Congreso Local dispuso que para el registro de candidatos para las diputaciones por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en caso de postular sólo un porcentaje del total de los distritos catalogados como indígenas por el Instituto Nacional Electoral, se deberá garantizar la postulación de al menos el cincuenta por ciento más uno de ciudadanos indígenas.

En el artículo 25, numeral 3, estableció que las planillas por el principio de mayoría relativa que registren los partidos políticos o coaliciones deberán ser encabezadas por candidatos indígenas en al menos el cincuenta por ciento de los Municipios que contengan una población indígena mayor al cincuenta por ciento de su totalidad, tomando como referencia el último censo poblacional que haya determinado la autoridad federal competente.

En el libro tercero, titulado *De las asociaciones políticas*, en el capítulo segundo, *De sus derechos y obligaciones*, en el artículo 49, numeral 1, fracciones XXV y XXVIII, estableció como obligaciones de los partidos políticos, respectivamente, abstenerse de participar o de efectuar cualquier injerencia que atente contra su identidad y cultura democrática tradicional en los Municipios indígenas regidos por sistema normativo interno; así como elaborar y entregar al instituto de elecciones un programa anual de actividades destinadas a la capacitación, promoción y al desarrollo de liderazgo político de personas indígenas.

En el artículo 52, numeral 7, el Congreso Local dispuso que para las actividades de formación, promoción y capacitación para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres y de los liderazgos políticos indígenas, los partidos políticos ejercerán anualmente el seis y el dos por ciento, respectivamente, del financiamiento público ordinario.

En el libro cuarto, denominado *De las autoridades electorales*, título segundo, *Del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana*, capítulo primero, *Disposiciones preliminares*, el Congreso Local estableció el artículo 65, numeral 2, fracción XI, en el cual dispuso que entre los fines y acciones del instituto de elecciones están garantizar y vigilar el ejercicio de los sistemas normativos internos de los Municipios indígenas, en lo referente a su organización política y



elección de autoridades, procurando la progresividad en la paridad entre hombres y mujeres en los términos de la reglamentación aplicable.

También en el artículo 65, numeral 3, inciso q), estableció que adicionalmente a sus fines, el instituto de elecciones tendrá a su cargo salvaguardar y garantizar el derecho a la libre determinación de los Municipios indígenas regidos por sistemas normativos internos y su autonomía para elegir a sus autoridades locales, en atención al principio de la libre autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, para que éstos se desarrollen con apego a los derechos humanos procurando la progresividad en la paridad entre hombres y mujeres.

En el capítulo segundo, *De su Consejo General*, del mismo título segundo, en el artículo 71, fracción XLVI, estableció como facultad del Consejo General coadyuvar, cuando así le sea solicitado por la instancia comunitaria correspondiente, en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos de elección en los Municipios del Estado que eligen a los integrantes de Ayuntamientos bajo sus sistemas normativos internos; así como reconocer y, en su caso, declarar legalmente válidas las elecciones municipales sujetas al régimen de sistemas normativos indígenas, en cumplimiento a los principios de la pluriculturalidad y libre determinación establecidos en la legislación nacional e internacional.

En el capítulo tercero, *De las comisiones y comités*, del mismo título segundo, en el artículo 75, fracción XII, señaló como atribución de la Comisión de Participación Ciudadana organizar e implementar las consultas en materia indígena que apruebe el Consejo General.

En el artículo 80, fracciones III, V y VI, el Congreso Local dispuso que la Comisión Permanente de Igualdad de Género y No Discriminación tendrá entre sus atribuciones coordinar acciones con otros organismos en materia indígena; proponer al Consejo General observaciones y modificaciones a la legislación electoral en materia indígena; y, actuar como instancia de consulta y asesoría del instituto de elecciones en materia indígena.

En el artículo 81 señaló que, durante los procesos de consulta encaminada a la elección de autoridades municipales bajo la modalidad de sistemas norma-



tivos internos en los Municipios Indígenas del Estado, se establecerá la Comisión Provisional de Sistemas Normativos Internos, la cual se integrará conforme lo establece el artículo 72 de la propia ley y el Consejo General emitirá los criterios, reglas y normativa básica para el adecuado desarrollo de actividades a ella encomendada.

En el capítulo séptimo, *De las direcciones ejecutivas y unidades técnicas*, del mismo título segundo, dispuso en el artículo 94, numeral 1, fracciones XXI, XXIII, XXVI y XXIX, que son atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Participación Ciudadana, garantizar y promover el fortalecimiento y respeto de los sistemas normativos de los pueblos indígenas, para la elección de sus autoridades municipales; elaborar y actualizar el catálogo de pueblos indígenas, para la atención de solicitud de consulta y en su caso elección de autoridades municipales, bajo sus propios sistemas normativos internos, para someterlo a la aprobación del Consejo General a través del secretario ejecutivo; elaborar el programa de trabajo para la consulta indígena y en su caso la elección de autoridades municipales; y, llevar el registro de los programas anuales de actividades de los partidos políticos que se destinen a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de personas indígenas.

En el artículo 95, numeral 1, fracciones XXXI y XXXIV, el Congreso Local estableció como atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Organización, Capacitación Electoral y Educación Cívica orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales, además de aquellas concernientes a la participación ciudadana y a la elección por Sistemas Normativos Indígenas; así como coadyuvar con la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Participación Ciudadana, en la elaboración de formatos y documentos informativos respecto de consultas indígenas o cualquier mecanismo de participación ciudadana.

En el título tercero, *Del Tribunal Electoral del Estado de Chiapas*, capítulo primero, *Disposiciones generales*, el mismo libro cuarto, en el artículo 102, numeral 4, el Congreso Local dispuso que durante los procedimientos de consulta y elecciones bajo el sistema normativo interno de los Municipios Indígenas del Estado, el Tribunal Electoral garantizará la protección y tutela de los derechos



político-electorales de las comunidades indígenas y sus integrantes y dirimirá los conflictos que se presenten en la elección de sus autoridades bajo el sistema normativo interno.

En el artículo 103, numeral 6, señaló que el Tribunal Electoral respetará los sistemas normativos indígenas, en el marco del pluralismo jurídico, para lo cual podrá organizarse internamente para contar con órganos especializados en materia de derechos de comunidades indígenas y de sus integrantes.

En el artículo 104, numeral 3, fracción IV, estableció como atribución del Tribunal Electoral sustanciar y resolver en forma definitiva e inatacable las controversias sometidas a su competencia en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano originario de comunidades indígenas en el sistema normativo interno, para garantizar la salvaguarda de los derechos político-electorales consignados en la Constitución Federal, en la Constitución Local, la propia ley y demás disposiciones legales, respecto de Municipios que se rigen por el sistema normativo interno.

En el libro sexto, titulado *De los procesos electorales*, título segundo, *De los procesos internos de selección*, estableció en el artículo 162, numeral 1, fracción III, que los partidos políticos o coaliciones no podrán registrar como candidato a quien haya resultado ganador del proceso interno de selección, entre otros casos, cuando no cumpla con el porcentaje de candidaturas indígenas estipulado en la Constitución Local y la ley; aunado a que en todos los casos el partido político deberá adecuar sus postulaciones de manera que se ajuste a los porcentajes requeridos.

En el título tercero, *Del proceso de registro de candidaturas*, del propio libro sexto, el legislador local dispuso en el artículo 166, numeral 5, incisos a) y b), que los partidos políticos garantizarán la participación de los pueblos originarios, debiendo registrar al menos en el cincuenta por ciento de los distritos catalogados con alta población indígena por el instituto nacional candidaturas indígenas por el principio de mayoría relativa, debiendo cumplir con el principio de paridad de género; así como al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas a presidente municipal correspondientes a los Municipios con más del cincuenta por ciento de población indígena de acuerdo a los resultados del último



censo de población y vivienda, debiendo cumplir con el principio de paridad de género.

En el artículo 168, numerales 14 y 16, estableció que, para efectos de la autoadscripción indígena, ésta deberá ser calificada con base en lo que el instituto de elecciones determine en los lineamientos respectivos; al igual que cuando se advierta que el partido político, coalición, candidatura común, o candidatura independiente incumplieron con el porcentaje requerido de candidaturas indígenas por el principio de mayoría relativa, se notificará de inmediato para que dentro de las setenta y dos horas siguientes sustituya la candidatura.

Asimismo, el legislador de Chiapas estableció todo un libro dedicado a los derechos indígenas, en los siguientes términos:

"Libro séptimo

"De la elección de miembros de Ayuntamientos en Municipios que electoralmente se rijan POR SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS

"Título primero

"Disposiciones preliminares

"Capítulo único

"Del derecho a la libre determinación y autonomía indígena

"Artículo 259.

"1. Las disposiciones de este libro son reglamentarias de los artículos 7, 22 y 27, así como las demás aplicables de la Constitución Local, y tienen como objeto respetar y garantizar la vigencia y eficacia de las instituciones, prácticas y procedimientos político-electorales de los Municipios y comunidades indígenas; así como vigilar el respeto al derecho a votar y ser votado, y en general a los derechos humanos en la realización de sus procesos electorales.

"2. Las disposiciones contenidas en el presente libro serán aplicables en todos aquellos Municipios y comunidades, que en el ejercicio de su derecho de



libre determinación y autonomía indígena, electoralmente se rijan por sistemas normativos internos.

"3. Se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas del Estado a la libre determinación y, como una expresión de ésta, la autonomía para decidir libremente sus formas de convivencia y organización política, así como para elegir, de acuerdo con sus sistemas normativos internos, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, garantizando la participación y el derecho de las mujeres de votar y ser votadas, así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electas o designadas en condiciones de igualdad frente a los hombres, y teniendo a la asamblea general comunitaria como el máximo órgano de deliberación y toma de decisiones, en un marco que respete la Constitución Federal, la Constitución Local y la Soberanía del Estado.

"4. Los sistemas normativos internos, son los principios generales, las normas orales o escritas, las instituciones y procedimientos que los Municipios indígenas reconocen como válidas y vigentes, y aplican en el desarrollo de su autogobierno, en particular en la definición de sus cargos y servicios, la elección y nombramiento de las autoridades comunitarias del gobierno municipal, la resolución de sus conflictos internos cuya determinación no sea competencia del Congreso o de los órganos electorales o jurisdiccionales; la participación en los asuntos que son susceptibles de afectarles y la protección de sus principios, valores y culturas políticas propias en el ámbito municipal, como expresión del derecho de la libre determinación y autonomía reconocidos en la Constitución Federal, los tratados internacionales y la Constitución del Estado.

"5. El procedimiento electoral en el régimen de sistemas normativos internos, comprende el conjunto de actos realizados por las y los ciudadanos y las autoridades competentes de los Municipios que se rigen por sus instituciones y prácticas tradicionales, para la renovación de los cargos de elección popular municipales. Estos actos comprenden desde la preparación de las asambleas electivas o las instancias de toma de decisión, el desarrollo de las mismas o la jornada electoral, según corresponda y el levantamiento de las actas de resultados.



"6. El instituto de elecciones será garante de los derechos reconocidos por los artículos 1o., y 2o. de la Constitución Federal, 7, 22, 27, y demás aplicables de la Constitución Local, para el ejercicio efectivo del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas expresada en sus sistemas normativos internos y la autonomía para elegir a sus autoridades o representantes; así como en el reconocimiento a la diversidad de culturas existentes en el Estado.

"Título segundo

"De las solicitudes del cambio del sistema de elección

"Capítulo primero

"De los requisitos, bases y trámites de la solicitud

"Artículo 260.

"1. Podrán ser consultados por el instituto de elecciones para el cambio de régimen de partidos políticos y adoptar el de sistemas normativos internos para la elección o nombramiento de sus autoridades o representantes, los Municipios indígenas que cumplan con lo siguiente:

"I. Que el cambio de régimen se haya aprobado en acuerdo adoptado en asambleas comunitarias o por la asamblea general comunitaria;

"II. Aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta, designación de cargos y elección de sus autoridades municipales, a la asamblea general comunitaria, u otras formas de consulta y designación validadas por la propia comunidad;

"III. Aquellos que han desarrollado históricamente instituciones políticas propias, inveteradas y diferenciadas en sus principios de organización social, que incluyen reglas y procedimientos específicos para la renovación e integración de sus Ayuntamientos, en armonía con los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales, así como por la Constitución Local, en lo referente a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas; o

"IV. Por resolución judicial que así lo mandate.



"2. Las solicitudes de cambio de régimen electoral deberán cumplir con lo siguiente:

"I. Toda solicitud deberá presentarse ante el Consejo General del instituto de elecciones exclusivamente durante el mes de enero del año siguiente al de la elección de gobernador del Estado de Chiapas; en dicha solicitud deberán exponerse las razones que motivan el cambio de régimen.

"II. Deberá formularse por escrito, en formato libre, conteniendo nombres, firmas o huellas dactilares, y documentos que acrediten la identidad de quienes la presenten como integrantes del Comité de Gestión o bien de quienes la presenten, así como el cargo o carácter con el que se ostentan, acompañada por los expedientes de las actas de asamblea de las comunidades y de la asamblea general comunitaria en su caso, que den sustento a la solicitud.

"III. Deberá contar con el sustento colectivo de por lo menos el veinticinco por ciento de las comunidades que integran el Municipio de mérito, que a su vez representen al menos el veinticinco por ciento de la lista nominal de la demarcación geográfica municipal.

"3. Toda solicitud que se presente fuera del pazo (sic) establecido y de forma diversa a lo preceptuado por esta ley, se tendrá por no presentada.

"Capítulo segundo

"De la procedencia de la solicitud

"Artículo 261.

"1. Recibida una solicitud a que se refiere el artículo anterior, el instituto de elecciones en un plazo no mayor a quince días naturales contados a partir de recibida, verificará que la misma cumple con todos los requisitos y bases previstos en esta ley. Hecho lo anterior el Consejo General emitirá los lineamientos específicos a que se sujetará la consulta para cada uno de los solicitantes atendiendo a las características particulares del Municipio del que se trate.

"2. Si de la verificación a que se refiere el párrafo anterior, resulta que falta alguno de los requisitos o bases establecidos en esta ley o, en caso de que se



requiera alguna aclaración, se notificará al Comité de Gestión para que en un plazo no mayor a diez días hábiles siguientes la subsane, realice la aclaración correspondiente o manifieste lo que (sic) su derecho convenga.

"3. Vencido el plazo señalado en el párrafo anterior, el Consejo General resolverá sobre la admisión para trámite o el desechamiento de la solicitud de cambio de régimen.

"4. Para resolver sobre la admisión de la solicitud de cambio de régimen, el instituto de elecciones, podrá solicitar el apoyo y opinión de instituciones públicas o privadas, de naturaleza académica o de investigación, especializadas en el estudio de los sistemas normativos internos, con el objeto de que realicen un dictamen antropológico en el que se determine o no la existencia de los elementos, así como las características de los supuestos previstos en el capítulo primero del presente título.

"Capítulo tercero "De la improcedencia de la solicitud

"Artículo 262.

"1. Las solicitudes de cambio de régimen no serán admitidas para su trámite, en cualquiera de los siguientes casos:

"I. Cuando fenecido el plazo para subsanar la prevención, no se satisfagan en su totalidad los requisitos y bases exigidas para la admisión de la solicitud.

"II. Cuando los interesados no acrediten debidamente el respaldo de la ciudadanía originaria del Municipio que se trate, en el porcentaje requerido en esta ley.

"III. Cuando la ciudadanía originaria del Municipio no haya participado en la aprobación o formulación de la solicitud.

"IV. Cuando se exhiba documentación o se proporcione información alterada o falsa respecto de la aprobación de la solicitud de cambio de régimen



por parte de las comunidades indígenas pertenecientes al Municipio de que se trate.

"V. Cuando del resultado de los dictámenes antropológicos de las instituciones académicas o especializadas se determine la no existencia de los elementos y características de los supuestos previstos en el capítulo primero del presente título.

"Título tercero
"Del proceso de consulta

"Capítulo primero
"De las medidas preparatorias

"Artículo 263.

"1. Una vez admitida para trámite una solicitud, el instituto de elecciones implementará mecanismos preliminares para verificar y determinar la existencia y vigencia del sistema normativo indígena del Municipio solicitante y constatar fehacientemente que las comunidades que lo integran conviven mediante un marco normativo local que regula diversos aspectos de su vida comunitaria.

"2. El Consejo General valorará los elementos indagados y establecerá si con los resultados obtenidos, se determina la existencia o no de sistemas normativos indígenas en el Municipio solicitante. El acuerdo emitido por el Consejo General se notificará al Comité de Gestión en un plazo no mayor a cinco días hábiles.

"Artículo 264.

"1. De verificarse la existencia o vigencia de un Sistema Normativo Interno en el Municipio en cuestión, conforme al acuerdo del Consejo General, el instituto de elecciones procederá a implementar medidas preparatorias a efecto de realizar la consulta que determine si la mayoría de la población está de acuerdo en elegir a sus autoridades municipales, de conformidad con sus usos y costumbres o en su caso, continuar con el sistema normativo vigente.



"Capítulo segundo
"De la consulta

"Artículo 265.

"1. El instituto de elecciones realizará el proceso de consulta previa, libre e informada respectiva, mediante procedimientos apropiados, en corresponsabilidad con las comunidades indígenas solicitantes, atendiendo las particularidades culturales propias del Municipio.

"2. La consulta deberá efectuarse de manera apropiada, de acuerdo con el sistema normativo indígena del Municipio solicitante, conforme a los siguientes principios: Endógeno, libre, pacífico, informado, democrático, equitativo, socialmente responsable, previo y autogestionado.

"3. Durante las asambleas informativas y de consulta se podrán realizar labores de observación electoral, de acuerdo a los lineamientos emitidos al respecto por el Consejo General.

"Artículo 266.

"1. La consulta se desarrollará de conformidad con lo establecido por la convocatoria emitida por el Consejo General.

"2. Las asambleas para la consulta se efectuarán por localidad o grupo de localidades, en los lugares de mayor afluencia, con el apoyo de las autoridades comunitarias participantes.

"3. Podrán participar y decidir en las asambleas de consulta, la ciudadanía que cuente con su credencial para votar y cuya clave de localidad corresponda a la o las localidades participantes.

"4. El proceso de consulta se desarrollará cuando prevalezcan las condiciones sociales y políticas en el Municipio, que permitan garantizar la integridad de los funcionarios del instituto de elecciones, del personal de las instituciones que participen en cualquiera de las etapas del procedimiento, así como la libre participación de la ciudadanía.



"5. Realizada la consulta, se procederá al escrutinio de los votos, de conformidad por el método establecido para la consulta. Finalizada la asamblea, se procederá a levantar por duplicado el acta de asamblea comunitaria. Los resultados de la votación se darán a conocer a la ciudadanía asistente a la asamblea al término de la misma, y se publicarán en el exterior de los domicilios donde se llevaron a cabo las asambleas de consulta.

"Artículo 267.

"1. La Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Participación Ciudadana, integrará el resultado con las actas de las asambleas de consulta realizadas y formulará el proyecto de acuerdo sobre la declaratoria de validez de los resultados del proceso de consulta, para remitirlo a la aprobación en su caso de la Comisión de Participación Ciudadana.

"2. Una vez que la Comisión de Participación Ciudadana apruebe el acuerdo correspondiente, lo someterá a consideración del Consejo General. El acuerdo resultante será remitido de forma inmediata al Congreso del Estado para los efectos legales procedentes.

"Capítulo tercero

"De los actos previos a la elección

"Artículo 268.

"1. Una vez aprobado el cambio del régimen de la elección de autoridades municipales, el instituto de elecciones, a través de la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Participación Ciudadana, solicitará a las autoridades correspondientes para que en un plazo no mayor de noventa días naturales contados a partir de su notificación presenten para su registro el estatuto de elecciones.

"2. El estatuto deberá contener las formas y procedimientos para la elección de las autoridades municipales, considerando al menos los siguientes puntos:

"I. Determinación de la figura de autoridad municipal y las instituciones comunitarias que intervienen para conducir el proceso de elección;



"II. El procedimiento de elección de sus autoridades, identificando de manera clara el método en que se utiliza para recoger la votación en la asamblea general comunitaria;

"III. Procedimiento para postulación de candidatas y candidatos, garantizando el principio de paridad constitucional;

"IV. Temporalidad del cargo de las autoridades municipales, que no podrá exceder a tres años;

"V. En cada una de las etapas, debe garantizarse la participación de las mujeres en condiciones de paridad;

"VI. Los requisitos de elegibilidad para ocupar los cargos y los requisitos para la participación ciudadana, en condiciones de igualdad;

"VII. La hora, fecha y lugar en que se realizará la elección de las autoridades municipales, tomando en cuenta los que tradicionalmente acostumbra la mayoría de ciudadanos y ciudadanas en las comunidades;

"VIII. Los principios generales y valores colectivos en que se fundamenta su sistema normativo indígena, o en su caso, la documentación de la última elección;

"IX. En su caso, la solicitud dirigida al instituto de elecciones para coadyuvar en la organización y realización del proceso electivo;

"X. Cuando ya sean Municipios que hayan implementado el presente régimen de sistemas normativos internos, y en su momento se presente disenso en la elección anterior respecto a alguno de los puntos señalados en los incisos anteriores, señalar las nuevas reglas consensadas para la elección.

"3. Los Estatutos Electorales de los Municipios sujetos al régimen de sistemas normativos internos se entenderán de naturaleza potestativa. En dichos estatutos se establecerán las principales reglas electorales en los que deberá garantizarse los derechos políticos electorales de todos los ciudadanos y ciudadanas del Municipio, de conformidad con su sistema normativo interno.



"4. El Estatuto Electoral respectivo deberá ser aprobado por la Asamblea General, a través de la mesa de debates designada por dicha asamblea.

"5. Vencido el plazo a que se refiere el párrafo 1 del presente artículo y si aun hubiere Municipio o Municipios por entregar sus informes o estatutos electorales comunitarios, en su caso, el instituto de elecciones, a través del área ejecutiva antes señalada los requerirá por única ocasión, para que, en un plazo de treinta días naturales contados a partir de la notificación, presenten el informe, o en su caso, el estatuto correspondiente.

"6. Recibidos los estatutos electorales comunitarios, la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Participación Ciudadana, elaborará dictámenes en lo individual, con el único propósito de identificar sustancialmente el método de elección de aquellos Municipios que entregaron su documentación, y los presentará a la comisión respectiva, para su posterior consideración al Consejo General para efectos de su conocimiento, registro y publicación correspondiente. Asimismo, la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Participación Ciudadana informará de los Municipios que omitieron la entrega de su documentación y procederá a elaborar el respectivo dictamen tomando en consideración las normas y procedimientos utilizados por dichos Municipios en las últimas elecciones. Dichos dictámenes deberán someterse a consideración del Consejo General para los mismos efectos que el párrafo anterior.

"7. El órgano encargado de coordinar o conducir los trabajos de la elección de miembros de Ayuntamiento (sic), elaborará el acta de aprobación correspondiente, y la remitirá conjuntamente con el estatuto electoral aprobado a la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Participación Ciudadana quien elaborará el dictamen correspondiente y lo presentará a la comisión respectiva para que lo ponga a consideración del Consejo General para efectos de su conocimiento, registro y publicación correspondiente.

"8. El estatuto electoral deberá ser inscrito ante el instituto de elecciones a más tardar noventa días antes del inicio del proceso electoral del régimen de sistemas normativos internos del respectivo Municipio, a efecto de que pueda aplicarse en el proceso electoral correspondiente.



"9. En todo caso el Consejo General emitirá un catálogo de Municipios sujetos al régimen de sistemas normativos internos, mismo que contendrá por lo menos la siguiente información:

"I. Nombre del Municipio;

"II. Fecha de la elección;

"III. Número y tipo de cargos municipales a elegir;

"IV. Duración de cada cargo;

"V. Órganos electorales comunitarios;

"VI. Procedimiento de la elección;

"VII. Requisitos de elegibilidad de los cargos a elegir;

"VIII. El padrón o el número de ciudadanos que tradicionalmente participa en la elección; y

"IX. La mención de si el Municipio cuenta con el estatuto electoral debidamente inscrito ante el instituto de elecciones.

"10. Una vez aprobado por el Consejo General el catálogo de Municipios sujetos al régimen de sistemas normativos internos y los informes sobre las reglas de sus sistemas normativos internos, en el que se precisa la forma de elección municipal, se ordenará la publicación del mismo en el Periódico Oficial y solicitará a la autoridad municipal de que se trate, la coadyuvancia para fijar los acuerdos en los lugares de mayor publicidad en sus localidades.

"Artículo 269.

"1. En los Municipios que se rigen bajo este sistema y que se encuentran reconocidos en éste, mediante los dictámenes emitidos por el instituto de elec-



ciones, si no hubiere petición de cambio de régimen, se les seguirá reconociendo como Municipios regidos por sistemas normativos internos, con el fin de preservar, fortalecer y garantizar la diversidad cultural y la pluralidad política en el Estado.

"2. En caso de existir solicitud expresa para retornar al régimen de elección por el sistema de partidos políticos, se aplicará lo indicado en el título segundo del presente libro.

"Título cuarto

"De los derechos y obligaciones de los ciudadanos regidos por sistemas normativos internos

"Capítulo único

"De los derechos y obligaciones

"Artículo 270.

"1. Los ciudadanos de los Municipios regidos electoralmente por sus sistemas normativos internos, tienen los derechos y obligaciones siguientes:

"I. Actuar de conformidad con las disposiciones internas que de manera oral y/o escrita rijan en sus Municipios, así como participar, de acuerdo con sus propios procedimientos, en la permanente renovación y actualización del sistema normativo interno a fin de mantenerlo como un mecanismo de consenso y una expresión de la identidad y el dinamismo de la cultura política tradicional;

"II. Cumplir en su comunidad con los cargos, servicios y contribuciones que la asamblea les confiera, de acuerdo con sus propias reglas y prácticas tradicionales; y

"III. Participar en el desarrollo de las elecciones municipales, así como ser electa o electo para los cargos y servicios establecidos por su sistema normativo interno.



"2. El ejercicio de los derechos político-electorales de las ciudadanas y los ciudadanos de las comunidades y Municipios que se rigen bajo sistemas normativos internos, se podrán restringir exclusivamente por razones de capacidad civil o mental, condena penal con privación de libertad, o con motivo de la defensa y preservación de sus prácticas, procedimientos, instituciones y principios que dan sustento a su comunidad y libre determinación.

"3. La asamblea comunitaria o la institución encargada de la toma de decisiones, deberá establecer los mecanismos y las condiciones para la inclusión de las mujeres, tanto en la participación como en la representación política del Municipio o la comunidad.

"Título quinto

"De los requisitos de elegibilidad y del procedimiento de elección

"Capítulo primero

"De los requisitos de elegibilidad

"Artículo 271.

"1. Para formar parte de los Ayuntamientos regidos por su sistema normativo interno, además de los requisitos establecidos en la ley para ser candidato, se requiere estar en el ejercicio de sus derechos y obligaciones, y cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos en el Sistema Normativo Interno de su Municipio o comunidad, de conformidad con el artículo 2o. de la Constitución Federal, los convenios internacionales reconocidos por el Estado Mexicano y los relativos de la Constitución Local.

"2. En el cumplimiento de los requisitos establecidos en los sistemas normativos internos para ser integrante de los Ayuntamientos, la asamblea general comunitaria o la institución encargada de la toma de decisiones reconocerá la participación de las mujeres (sic) las diversas actividades internas reconocidas en la comunidad como contribución a la misma, y también establecerá las medidas garantistas y afirmativas necesarias.



"Capítulo segundo
"De la elección

"Artículo 272.

"1. En la realización de la elección se observarán las disposiciones, procedimientos y mecanismos establecidos ya definidos en sus sistemas normativos internos para el desarrollo de la misma.

"2. Al final de la elección se elaborará un acta en la que deberán firmar los integrantes del órgano que presidió el procedimiento de elección, las personas del Municipio que por usos y costumbres deban hacerlo según el estatuto comunitario y además hayan asistido, así como por quienes de los asistentes deseen firmarlo (sic).

"3. La autoridad municipal o los órganos y personas que presidieron el procedimiento de elección, harán llegar al instituto de elecciones el expediente con el resultado de la elección, a más tardar a los cinco días de su celebración.

"4. Se respetarán fechas, horarios y lugares que tradicionalmente acostumbren la mayoría de la ciudadanía, para el procedimiento de elección de autoridades, siempre y cuando no existan circunstancias extraordinarias que no permitan su desarrollo en fecha, horario y lugar tradicional.

"Artículo 273.

"1. Queda prohibida toda intromisión de partidos políticos, candidatos independientes, organizaciones políticas o sociales, o agentes externos de otra índole, en cualquiera de las fases del proceso de elección municipal; así como cualquier otra circunstancia que actúe en detrimento de los sistemas normativos internos de los Municipios, o que los asimile al régimen de partidos políticos, o que atente contra su identidad y cultura democrática tradicional. La contravención a esta prohibición será sancionada conforme a esta ley o a la legislación que corresponda.

"2. Se sancionará, en términos de las leyes aplicables, la utilización de programas sociales del gobierno federal y estatal, instancias de gobierno, organi-



zaciones y agrupaciones políticas o sociales, o agentes externos de otra índole en cualquiera de las fases del proceso de elección municipal.

"3. Queda prohibido ofrecer o difundir, por cualquier medio entre el electorado la promesa o compromiso futuro de otorgar en dinero, en especie o en suministros de materiales para apoyo a la vivienda, los recursos que deriven de las aportaciones y participaciones federales o estatales o de los programas públicos de carácter municipal, estatal o federal.

"Capítulo tercero

"De la declaración de validez de la elección y la expedición de las constancias de mayoría

"Artículo 274.

"1. El Consejo General del Instituto de Elecciones sesionará con el objeto de revisar si se cumplieron los siguientes requisitos:

"I. El apego a las normas establecidas por la comunidad y, en su caso, los acuerdos previos a la elección que no sean contrarios a los derechos humanos;

"II. Que la autoridad electa haya obtenido la mayoría de votos; y

"III. La debida integración del expediente, que debe contener: convocatoria para la elección, acta de elección con listado de quienes acudieron a votar, resultado de la votación donde sea evidente la planilla o personas quienes obtuvieron la mayoría de votos y documentos de elegibilidad que identifiquen a los integrantes electos, así como las demás constancias y documentos que consideren convenientes.

"2. En su caso, declarar la validez de la elección y expedir las constancias respectivas de los miembros de (sic) Ayuntamiento electos, las que serán firmadas por el consejero presidente y el secretario ejecutivo del Consejo General.

"3. El Consejo General del Instituto de Elecciones deberá realizar la sesión de calificación de la elección a que se refiere este artículo, a más tardar a los



siguientes treinta días naturales contados a partir de la recepción del expediente de elección del Municipio que se trate.

"4. Respecto de la calificación de la validez de la elección por sistemas normativos internos, así como la correspondiente emisión de la constancia de mayoría y validez que en su momento emita el instituto de elecciones, procederá el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano originario de comunidades indígenas en (sic) Sistema Normativo Interno del cual conocerá el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas.

"Artículo 275.

"1. Para la revocación o terminación anticipada de mandato a uno o la totalidad de miembros de (sic) Ayuntamiento que se rigen por sistemas normativos internos se deberá proceder en los términos de lo dispuesto en la Constitución Local y la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas.

"Artículo 276.

"1. Las autoridades emanadas de una consulta por (sic) sistemas normativos internos deberán de apegarse a la normatividad aplicable en materia del ejercicio presupuestal además de administrar su hacienda pública con estricto apego a lo establecido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Chiapas y demás normatividad aplicable.

"Capítulo cuarto

"De la mediación y de los procedimientos para la solución de conflictos electorales

"Artículo 277.

"1. En caso de presentarse controversias, respecto a las normas o procesos de elección en los Municipios que se rigen por sistemas normativos inter-



nos, éstos agotarán los mecanismos internos de solución de conflictos antes de acudir a cualquier autoridad electoral local o federal.

"2. El Consejo General del Instituto (sic) Elecciones conocerá en su oportunidad los casos de controversias que surjan respecto de la renovación e integración de las autoridades o representantes de los Municipios considerados indígenas bajo los sistemas normativos internos. Previamente a cualquier resolución se buscará la conciliación entre las partes.

"3. Cuando se manifieste alguna inconformidad con las reglas del sistema normativo interno, se iniciará un proceso de mediación cuyos métodos y principios generales serán regulados por los lineamientos que al efecto apruebe el Consejo General del Instituto (sic) Elecciones.

"4. Cuando se promueva alguna inconformidad con el Acuerdo del Consejo General del Instituto (sic) Elecciones, por el cual se declara la validez de la elección, se tramitará con las reglas que para el caso señale la Ley de Medios de Impugnación."

Así, la revisión de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas corrobora que en este caso el Congreso de Chiapas estaba obligado a realizar una consulta a los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad federativa de forma previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, mediante sus representantes o autoridades tradicionales, en tanto que lo establecido en ella afecta directamente sus derechos e intereses, en términos de lo establecido en los artículos 2o. de la Constitución General y 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo.

No pasa inadvertido lo sostenido por el Ejecutivo Local en su informe en el sentido de que los órganos legislativos no están constreñidos a celebrar consultas previas a los pueblos y comunidades indígenas dentro de sus procesos legislativos si las medidas legislativas o administrativas no los afectan directamente, aunado a que los artículos reclamados cumplen con el objeto de abatir las carencias y rezagos que los afectan bajo el respeto en todo momento a los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas.



Sin embargo, este Tribunal Pleno no comparte lo afirmado en cuanto a que en este caso no existe la obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas porque la legislación no afecta directamente sus derechos e intereses, ya que como fue expuesto, la legislación impugnada regula abundantemente estos aspectos desde el punto de vista electoral.

Aunado a que sostener que determinadas medidas no afectan a los pueblos y comunidades indígenas sin realizar la consulta previa correspondiente, es decir, sin haberlos escuchado, es contrario al parámetro de regularidad constitucional definido por este Tribunal Pleno con el que se dio cuenta ampliamente en esta sentencia.

En consecuencia, este Tribunal Pleno declara la invalidez del Decreto Número 235 emitido por la Sexagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, mediante el cual publicó la Ley Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, por vulnerar en forma directa a los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Asimismo, de la lectura de los artículos 4, numeral 1, fracción IV,³³ y 7, numeral 1, fracción II, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas³⁴ se advierte que esas disposiciones normativas regulan aspectos relacionados con los pueblos y comunidades indígenas en tanto que definen qué

³³ "Artículo 4.

"1. Para efectos de esta ley se entenderá:

"...

"IV. En lo que se refiere a los conceptos:

"a) Asamblea General Comunitaria: Es la máxima autoridad de deliberación y toma de decisiones en los Municipios del Estado que se rigen por Sistemas Normativos Internos para elegir a sus autoridades o representantes; ..."

³⁴ "Artículo 7.

"1. Son Órganos de Representación Ciudadana en el Estado de Chiapas.

"I. El Comité Ciudadano;

"II. La Asamblea General Comunitaria;

"III. Los Consejos de Participación o Colaboración Ciudadana; y

"IV. Las demás, en términos de las Leyes respectivas."



debe entenderse por Asamblea General Comunitaria, la cual, además, en un órgano de representación ciudadana en el Estado de Chiapas, por lo que en el caso el Congreso Local también estaba obligado a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado antes de su promulgación y publicación.

Por tanto, este Tribunal Pleno declara la invalidez del Decreto Número 237 emitido por la Sexagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, por el que se expide la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de junio de dos mil veinte, por vulnerar en forma directa los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Por otra parte, la propuesta sometida a consideración del Pleno planteaba la invalidez del Decreto Número 238, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de junio de dos mil veinte; sin embargo, al respecto se expresó una mayoría de seis votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de declarar su invalidez, en tanto que las Ministras y los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron en contra.

Así, dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 238, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de junio de dos mil veinte, 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.



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 Política de los Estados Unidos Mexicanos,³⁵ las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos.

En consecuencia, dado que los Decretos Números 235 y 237 emitidos por la Sexagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, mediante los cuales se publicó la Ley Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa entidad y reformó la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, respectivamente, y se tratan de disposiciones en materia electoral en las que debe regir como principio rector el de certeza, se determina la reviviscencia de las disposiciones normativas existentes previas a las reformas realizadas mediante esos decretos; es decir, el próximo proceso electoral en el Estado de Chiapas deberá regirse por las disposiciones que estaban vigentes previo a la emisión de los decretos impugnados.

Bajo la aclaración, por un lado, que conforme a lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General, la legislación anterior que cobrará vigencia de nuevo no puede ser reformada durante el proceso electoral, salvo que se trate de modificaciones no fundamentales; y por el otro, que el Congreso del Estado de Chiapas está obligado a realizar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas cuya falta de implementación motivó la invalidez de los decretos impugnados y la expedición de las leyes correspondientes dentro los trescientos sesenta y cinco días naturales siguientes a la conclusión del proceso electoral a celebrarse en esa entidad federativa en el año dos mil veintiuno.

³⁵ "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; ..."

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



Aunado a lo anterior, también debe invalidarse por extensión de efectos el Decreto Número 007 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el ocho de octubre de dos mil veinte, mediante el cual se reformaron el párrafo 1, apartado C, fracción IV, inciso c) del artículo 17; párrafos 3, 4, 7, 8, 9, 11 y 12 del artículo 52, la fracción IX, del párrafo 1 del artículo 71, así como el artículo 89, párrafo 6, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas.

Ello debido a que no pueden subsistir esas disposiciones normativas en tanto que son producto de modificaciones realizadas a las promulgadas mediante el Decreto Número 235, invalidado en esta sentencia por falta de consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Chiapas, pues de lo contrario se afectaría el principio de certeza en materia electoral referido.

Finalmente, estas declaratorias de inconstitucionalidad surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Chiapas.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de los artículos 17, numeral 1, apartado C, fracción IV, inciso c), y 52 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto Número 235, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de junio de dos mil veinte, de conformidad con el considerando cuarto de esta decisión.

TERCERO.—Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas respecto del Decreto Número 238, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia



de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de junio de dos mil veinte.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los Decretos Número 235, por el que se expide la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, y 237, por el que se expide la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de junio de dos mil veinte y, por extensión, la del Decreto Número 007, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, publicado en dicho medio de difusión oficial el ocho de octubre de dos mil veinte, por las razones expuestas en los considerandos sexto y séptimo de esta determinación.

QUINTO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Chiapas, dando lugar a la reviviscencia de las normas de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, previas a la expedición del referido Decreto Número 235, en la inteligencia de que la consulta respectiva y la legislación correspondiente deberá realizarse y emitirse, a más tardar, dentro del año siguiente a la conclusión del proceso electoral en el Estado, tal como se precisa en el considerando séptimo de esta ejecutoria.

SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, 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 las Ministras y 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, cuarto y quinto relativos, respec-



tivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación (en cuanto a reconocerla a los accionantes), a las causas de improcedencia (por lo que ve a declarar infundadas las hechas valer por el Poder Ejecutivo del Estado) y a la precisión de las disposiciones normativas impugnadas.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de las consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo y en contra del sobreseimiento respecto del artículo 52, párrafos 2 y 6, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio normativo y en contra del sobreseimiento respecto del artículo 52, párrafos 2 y 6, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de los artículos 17, numeral 1, apartado C, fracción IV, inciso c), y 52 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto Número 235, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de junio de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se expresó una mayoría de seis votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas", consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 238, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de junio de dos mil veinte. Las Ministras y los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.



Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del referido decreto, 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 nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas", consistente en declarar la invalidez de los Decretos Números 235, por el que se expide la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, y 237, por el que se expide la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de junio de dos mil veinte. Los Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 2) declarar la invalidez, por extensión, del Decreto Número 007, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el ocho de octubre de dos mil veinte. Los Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos,



tos, consistente en: 1) determinar la reviviscencia de las normas previas a las modificadas mediante los decretos invalidados para el próximo proceso electoral en el Estado de Chiapas, aclarándose que la legislación anterior que cobrará de nuevo vigor no puede ser reformada durante el proceso electoral, salvo que se trate de modificaciones no fundamentales, en la inteligencia de que la consulta respectiva y la legislación correspondiente deberá realizarse y emitirse a más tardar dentro de un año siguiente a la conclusión del proceso electoral y 3) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas. Los Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra.

En relación con el punto resolutiveo sexto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y 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.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, con número de registro digital: 2012802.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 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 21 de junio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la acción de inconstitucionalidad 158/2020 y sus acumuladas 159/2020, 161/2020, 224/2020 y 227/2020.

En sesión de tres de diciembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro.



En el presente asunto, se declaró la **invalidez total** del **Decreto 235**, mediante el cual **se expidió la Ley Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales**, así como el **Decreto 237**, por el que se **expidió la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas** y, por extensión, el Decreto No. 007, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas.

Así pues, previo al estudio de la validez de las normas en cuestión, en el análisis relativo a las causas de improcedencia de la acción, se determinó sobreseer respecto de los artículos 17, numeral 1, apartado C, fracción IV y 52 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 235.

Ello, en atención al criterio mayoritario del Tribunal Pleno que sostiene que para que exista un nuevo acto legislativo, entre otras cuestiones, es necesario que se produzca un verdadero cambio normativo en las normas impugnadas; criterio que no he compartido en diversos precedentes, pues desde mi óptica, en todos los casos es suficiente con que exista un **cambio formal para sobreseer en el asunto**, e incluso que al publicar los preceptos en los que se haya realizado algún cambio se hubiesen reiterado porciones normativas que en sí mismas no hubieran sido modificadas.

En ese sentido, si bien fueron modificados los párrafos tercero, cuarto, séptimo, octavo, noveno, décimo primero y décimo segundo, lo cierto es que los accionantes **impugnaron el artículo 52 en su totalidad**; en ese sentido, dado que los **numerales 2 y 6 impugnados no se modificaron, estimo que debió subsistir la materia de impugnación respecto de esos dos numerales** y por ello es que no comparto el sobreseimiento total por lo que hace a dicho artículo 52 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas.

Por otra parte, como se señaló en párrafos anteriores, en el presente asunto se declaró la **invalidez total** del **Decreto 235** y el **Decreto 237**. Lo anterior, en atención a que el Poder Legislativo del Estado de Chiapas tenía que realizar una consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas de esa entidad, de forma previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, mediante sus representantes o autoridades tradicionales. Esto, pues emitió una normativa susceptible de afectar sus derechos e intereses, en términos de lo establecido en los artículos 2o. de la Constitución General y 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo.



Una vez precisado lo anterior, de manera respetuosa señalo que no comparto **las consideraciones sostenidas en la resolución de mérito en cuanto a declarar la invalidez total de esos decretos.**

Lo anterior, pues acorde con lo dispuesto en los artículos 1o., párrafo primero, y 2o. de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que prevén que los pueblos indígenas y afromexicanos tienen el derecho humano a ser consultados mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente, **la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como este Tribunal Pleno, ha sostenido que las autoridades están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas antes de tomar alguna acción o implementar una medida susceptible de afectar directamente sus derechos e intereses.**

Lo anterior, con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, **cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente**, conforme a los lineamientos que la propia consulta señala.

No obstante lo anterior, en relación a la **Ley Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales** expedida mediante **Decreto 235**, se tiene que dicha ley **se compone de trescientos diez artículos** dirigidos a regular en general las instituciones y procedimientos electorales en la entidad, sin dirigirse de manera directa a las comunidades indígenas, **de los cuales algunas porciones de treinta y siete preceptos normativos, regulan directamente cuestiones relativas a las comunidades indígenas en el Estado de Chiapas respecto a procesos electorales;** a decir los artículos siguientes: 3, numeral 1, fracciones I, inciso d); II, incisos f) y l) y IV, inciso p); 7, numeral 1, fracción IV; 16, numerales 2 y 4; 17, numeral 1, fracción IV (sic); 19, numerales 1 y 2, inciso b); 25, numeral 3; 49, numeral 1, fracciones XXV y XXVIII; 52, numeral 7; 65, numerales 2, fracción XI y numeral 3, inciso q); 71, fracción XLVI; 75, fracción XII; 80, fracciones III, V y VI; 94, numeral 1, fracciones XXI, XXIII, XXVI y XXIX; 95, numeral 1, fracciones XXXI y XXXIV; 102, numeral 4; 103, numeral 6; 104, numeral 3, fracción IV; 162, numeral 1, fracción III; 166, numeral 5, incisos a) y b); 168, numerales 14 y 16; así como del 259 al 277.

Así pues, aun cuando los treinta y siete artículos completos de la ley impugnada regularan directamente cuestiones que inciden en la materia indígena, **lo cierto es que existen doscientos setenta y tres artículos que no regulan la materia indígena de manera directa** y que, por tanto, estimo que **no**



afectan de manera directa a esas comunidades, sino que están dirigidos a regular en general las instituciones y los procedimientos electorales en la entidad.

Conforme a lo anterior, se podría llegar al extremo, de manera indiscriminada, que los Congresos del país se encuentren obligados a llevar a cabo **siempre la consulta informada** por el simple hecho de que algunas de sus normas o preceptos se dirijan directamente a las comunidades indígenas, afromexicanas o personas con discapacidad; obligándolos con ello a llevar a cabo una etapa más del procedimiento legislativo.

En ese sentido, tratándose del análisis de una ley que ha sido expedida como nueva, como es el caso de la ley en comento, debe atenderse a la materia de **regulación de la norma en general** y si la misma es precisamente una materia sobre cuestiones indígenas afromexicanas o personas con discapacidad, sólo en ese caso, sí podría declararse la invalidez total de la ley; sin embargo, cuando la materia de la ley no se dirige en exclusiva a regular una de estas materias, como en el particular, **no existe obligación de agotar en general la consulta indígena, sino sólo respecto de las normas precisas que regulen la materia indígena.**

De ahí que, a mi juicio, en todo caso, **sólo se debió declarar la invalidez de las normas impugnadas que se dirigen directamente a regular cuestiones indígenas**. Así, de los treinta y siete preceptos normativos de los que se advierte contienen una regulación de la materia indígena; cabe destacar que sólo los artículos **19, numeral 1; 168, numeral 14; 259; 260, numeral 1, fracción I y numeral 2, fracción II; 268, numeral 2, fracción II; y 271, numeral 2, fueron impugnados por los accionantes**. De ahí que también considero que sólo sobre dichas normas debió recaer la invalidez a fin de evitar una variación de la litis; pues sólo sobre éstos se vulneraron los artículos 2o. de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Por las mismas razones expuestas en líneas anteriores también **me aparto de la declaratoria de invalidez del Decreto 237** por el que se **expidió la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas**; esto, pues, en el caso, los accionantes únicamente se dolieron del contenido de los artículos 4, numeral 1, fracción IV, y 7, numeral 1, fracción II, de esa ley; disposiciones normativas que regulan aspectos relacionados con los pueblos y comunidades indígenas en tanto que definen qué debe entenderse por Asamblea General Comunitaria, y que además, como se estableció, resulta un órgano de representación ciudadana en el Estado de Chiapas.



Así, si bien en el caso el Congreso Local también estaba obligado a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado, atendiendo a que la materia general que regula la Ley de Participación Ciudadana de esa entidad, es la regulación y promoción de los instrumentos de participación ciudadana previstos en la Constitución Política de Chiapas, estimo que la invalidez únicamente debió recaer en los artículos impugnados.

Conforme a lo razonado, me aparto de **la declaratoria de invalidez total del Decreto 235 por la que se expide la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, del Decreto 237 por el que se expidió la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas y el Decreto No. 007, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas.**

Por lo expuesto, es que respetuosamente voté en contra de los puntos anteriores, con base en las consideraciones que han quedado precisadas en el presente voto.

Este voto se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 158/2020 y sus acumuladas 159/2020, 161/2020, 224/2020 y 227/2020, promovidas por los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano.

En sesión pública celebrada el tres de diciembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 158/2020 y sus acumuladas 159/2020, 161/2020, 224/2020 y 227/2020. Los asuntos fueron promovidos por los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, demandando la invalidez de diversas disposiciones de las Leyes de Instituciones y Procedimientos Electorales, de Participación Ciudadana y de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal, todas del Estado de Chiapas, reformadas respectivamente mediante los Decretos 235, 237 y 238 publicados en el Periódico Oficial de esa entidad de veintinueve de junio de dos mil veinte.

En la sesión citada, se declaró la invalidez de los Decretos 235 y 237 porque su contenido incidía directamente en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado; sin embargo, las autoridades



locales no realizaron una consulta de forma previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe en la que participaran dichos grupos. En dicha sesión, también se sometió a consideración del Tribunal Pleno la inconstitucionalidad del Decreto Número 238, por sufrir el mismo vicio.

No obstante que una mayoría de seis de las Ministras y los Ministros que conforman el Tribunal Pleno¹ consideraron que también debía decretarse la invalidez del Decreto 238, al no alcanzarse una mayoría calificada, se desestimó la impugnación de éste. Las Ministras y los Ministros que votaron en contra de la invalidez de dicho decreto se apoyaron en que la única disposición de éste que fue impugnada –el artículo 38 de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal– no tiene un impacto en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Respetuosamente, difiero de tal postura, pues considero que sí era necesario que se declarara inconstitucional el Decreto 238 impugnado, ya que éste reformó artículos de dicha ley que eran **susceptibles de afectar directamente** los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado y no se realizó una consulta previa a tales grupos. Desde mi punto de vista, el respeto al derecho fundamental de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, es una obligación de medio que no está en función del resultado último del procedimiento legislativo o administrativo. En ese orden de ideas, suscribo el presente voto particular a fin de desarrollar de manera sistemática las razones que me llevaron a votar a favor de la invalidez del referido Decreto 238.

I. La consulta previa como derecho fundamental de los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas

En diversas ocasiones he sostenido que, en términos de los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² y 6, numeral 1, inciso a),

¹ La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor del proyecto; en contra las Ministras y los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek.

² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 2. La Nación Mexicana es única e indivisible.

"...

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:



del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante "OIT"),³ en relación con los diversos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,⁴ los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país tienen el derecho a ser consultados, previo a la adopción de cualquier medida legislativa o administrativa **susceptible de afectarles directamente.**⁵

Este derecho les asiste en los mismos términos a las comunidades afromexicanas, debido a que el artículo 2o., apartado C, de la Constitución General reconoce

"...

"VII. Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

"Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los Municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

"...

"B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

"...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen."

³ **Convenio número 169 de la OIT**

"Artículo 6.

"1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:

"a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente."

⁴ **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

"Artículo 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones."

"Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado."

⁵ Véase, en este sentido, Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párrafos 160-166.



a esas comunidades como parte de la composición pluricultural de México y les otorga los mismos derechos que a las comunidades indígenas.⁶

La consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, se erige como un **derecho instrumental o de participación**, que les permite incidir en la toma de decisiones susceptibles de afectar sus derechos e intereses de forma directa. Ello, no sólo con el fin de salvaguardar los derechos que de manera especial les asisten, sino como una manifestación de su derecho a la autodeterminación.

En efecto, tal como sostuve en votos concurrentes de otros precedentes (por ejemplo, en la controversia constitucional 32/2012 y en la acción de inconstitucionalidad 31/2014), que los órganos del Estado puedan decidir sobre temas o políticas que afecten directamente a los pueblos indígenas sin considerar su opinión atenta contra el derecho de dichos pueblos a decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

Así, la consulta salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a estos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales.⁷ En esa medida, consideré que el deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas, así como los diversos componentes normativos de dicho deber, se basan en el reconocimiento generalizado de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas.⁸

⁶ Constitución General

"**Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible

"...

"C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social."

⁷ Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardias de todos los derechos de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados (véase el Informe A/HRC/21/47, párrafo 50).

⁸ Ello lo llevé a cabo conforme al Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, párrafo 42.



Igualmente, en otras ocasiones también he mencionado que la expresión "*afectarles directamente*", que se usa en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, debe entenderse en un sentido amplio. Es decir, a los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, debe consultárseles en **todos los casos** en los que se pretenda implementar alguna medida administrativa o legislativa susceptible de afectarles directamente.

En este sentido, **la falta de consulta previa trae como efecto un vicio en el proceso de creación de la medida legislativa**, derivado de su falta de participación, la cual no puede ser soslayada en función de argumentos que se enfoquen en el resultado o el producto final del procedimiento administrativo o legislativo. Así, el incumplimiento de ese derecho fundamental siempre será **de análisis previo y estudio preferente al producto legislativo o administrativo en sí mismo**. Al respecto, en mi voto concurrente en la acción de inconstitucionalidad 81/2018 resuelta el veinte de abril de dos mil veinte, expuse los alcances del derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe de los pueblos indígenas, así como los criterios internacionales para que el ejercicio de dicho derecho pueda considerarse efectivo.

II. Derecho a la participación de los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, en la dirección de asuntos públicos

Tanto el artículo 2, apartado A, de la Constitución General,⁹ como los artículos 3,¹⁰ 4¹¹ y 5¹² de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los

⁹ **Constitución General**

"**Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible. ...

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: ...

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales. ...

"VII. Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

"Las Constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los Municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas."

¹⁰ **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas "Artículo 3.** Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho



Pueblos Indígenas, reconocen que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación.

En términos de la declaración, en virtud de ese derecho, los pueblos indígenas pueden determinar libremente su condición política y perseguir en las mismas condiciones su desarrollo económico, social y cultural. Asimismo, los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como el derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

En este sentido, el artículo 23¹³ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que todas y todos los ciudadanos tienen derecho a *participar en la dirección de los asuntos públicos*, a votar y a ser elegidos en elecciones, y a tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de cada Estado. A la luz de dicho artículo, en el caso *Yatama Vs. Nicaragua*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó al Estado adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua pudieran participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre *asun-*

determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural."

¹¹ "Artículo 4. Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas."

¹² "Artículo 5. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado."

¹³ **Convención Americana de Derechos Humanos**

"Artículo 23. Derechos Políticos

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"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 voluntad de los electores, y

"c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal."



*tos y políticas que incidieran o pudieran incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades.*¹⁴

Conforme a lo anterior, los pueblos y comunidades indígenas, así como afroamericanas, **tienen derecho a participar en la toma de decisiones de asuntos públicos**. Consecuentemente, al establecerse medidas legislativas o administrativas relacionadas con el ejercicio efectivo de sus derechos de participación, es indudable que éstos deben ser consultados previamente.

Debo recordar que las situaciones sobre las que deben celebrarse las consultas, son aquellas que puedan afectar a los pueblos y comunidades de forma diferenciada respecto de otros individuos de la sociedad, la cual se presenta "... cuando la decisión se relaciona con los intereses o las condiciones específicos de determinados pueblos indígenas, incluso si la decisión tiene efectos más amplios, como es el caso de ciertas leyes...".¹⁵ Así, el deber de formular la consulta respectiva se encuentra en función "... del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas ...".¹⁶

III. Invalidez del Decreto 238, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas

En concordancia con lo anterior, considero evidente que el Decreto 238, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, debió ser objeto de consulta, pues reformó normas que inciden directamente en los derechos de autodeterminación y de participación política de los pueblos indígenas.

La Constitución General, en su artículo 2, apartado A, fracción VII, y apartado B, fracción IX,¹⁷ establece la obligación de las Constituciones y leyes locales de

¹⁴ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo 225.

¹⁵ Conforme al Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, párrafo 43.

¹⁶ Informe A/HRC/12/34, párrafo 45.

¹⁷ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
"Artículo 2. La Nación Mexicana es única e indivisible. ...



reconocer y regular los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en los Municipios, con la finalidad de fortalecer su participación y representación política conforme a sus normas internas; también establece la obligación de las entidades y los Municipios de determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

A su vez, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas establece en sus artículos 2, párrafo primero,¹⁸ y 80¹⁹ que el *Municipio Libre* es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: ...

"VII. Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

"Las Constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los Municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

"B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de: ...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen."

¹⁸ "Artículo 2. El territorio del Estado de Chiapas es el que posee desde que forma parte de los Estados Unidos Mexicanos. Para su organización política y administrativa se dividirá en Municipios libres, de acuerdo con las bases contenidas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Desarrollo Constitucional respectiva."

¹⁹ "Artículo 80. La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Chiapas es el Municipio Libre.

"Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad de género; la ley determinará los requisitos de elegibilidad para la conformación de los Ayuntamientos los cuales, además, contarán con integrantes de representación proporcional.

"La competencia que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

"En los Municipios indígenas regidos por sistemas normativos internos, elegirán a sus integrantes conforme a sus normas, tradiciones y prácticas democráticas, por ciudadanos pertenecientes a éstos."



la entidad. Además, en su artículo 7,²⁰ la Constitución Local garantiza el derecho de los Municipios indígenas a la libre determinación expresada en la autonomía para decidir sobre sus formas de organización política, y establece que los derechos de las personas indígenas deberán ser protegidos y regulados por la ley reglamentaria de la entidad.²¹

Ahora bien, la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado que fue reformada mediante el Decreto 238 tiene por objeto²² regular y desarrollar las bases para la integración, organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública de los Municipios, de conformidad con la Constitución Local.

²⁰ **Artículo 7.** El Estado de Chiapas, tiene una población pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Esta Constitución reconoce y protege a los siguientes: Tzeltal, Tsotsil, Chol, Zoque, Tojolabal, Mame, Kakchiquel, Lacandón, Mocho, Jacalteco, Chuj y Kanjobal. ..."

²¹ **Artículo 7.** ... En el marco de las garantías individuales y los derechos humanos, el Estado protegerá y promoverá el desarrollo de la cultura, lenguas, usos, costumbres, tradiciones, sistemas normativos y formas de organización social, política y económica de las comunidades indígenas. También garantizará a sus integrantes el acceso pleno a la justicia, una vida libre de violencia, los servicios de salud y a una educación bilingüe que preserve y enriquezca su cultura, con perspectiva de género, equidad y no discriminación. Fomentará, asimismo, la plena vigencia de los derechos de los indígenas a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, a una vivienda digna y decorosa, así como los derechos de las mujeres, niñas y niños. "El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Chiapas, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto, dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales.

"También se reconoce y protege el derecho de las comunidades indígenas para elegir a sus autoridades tradicionales de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones, fomentando la participación y empoderamiento de las mujeres.

"...

"El Estado reconoce y garantiza el derecho de los Municipios indígenas a la libre determinación expresada en la autonomía para decidir sobre sus formas de organización política, así como para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres.

"Los derechos de los indígenas que esta Constitución consagra deberán ser protegidos y regulados por la ley reglamentaria respectiva y por las demás leyes, en sus correspondientes ámbitos de competencia, y serán, además, garantizados por las autoridades estatales y municipales, así como por las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas."

²² **Artículo 1.** La presente Ley de Desarrollo Constitucional es de orden público y tiene por objeto regular y desarrollar las bases para la integración, organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública del Municipio Libre."



En este caso, es evidente que el Decreto 238 podía incidir directamente en el derecho a participar en los asuntos políticos de los pueblos indígenas que se encontraran dentro de los Municipios. En efecto, la misma exposición de motivos del decreto hace explícito que **se buscaba** impactar en los derechos de los pueblos originarios:

*La reciente reforma a la Constitución Local, expresó **el necesario reconocimiento constitucional y ahora legal, de los derechos de los pueblos originarios en nuestra entidad**, motivada por la demanda social creciente de las comunidades y organizaciones dedicadas a la protección de los derechos de los pueblos originarios, así como para garantizar el cumplimiento de sus derechos fundamentales y fortalecer su participación política.*

*En ese mismo sentido, dicha reforma a la Constitución Local conduce a **incorporar y fortalecer los sistemas normativos internos**, mediante la identificación de los criterios emitidos por los órganos jurisdiccionales electorales y constitucionales, **estableciendo una tutela efectiva de los derechos político-electorales de los pueblos originarios, a través de la maximización del derecho a la autonomía y el autogobierno**, el análisis de estos derechos a la luz de diálogos y comprensiones interculturales, así como la ampliación del derecho de acceso a la jurisdicción.*

En este sentido, un análisis de los artículos de la ley que fueron modificados por el Decreto 238 confirma que éstos inciden en los derechos de los pueblos indígenas.

En efecto, en Chiapas, el hecho de ser reconocido como "vecino"²³ de un Municipio otorga derechos y obligaciones dentro de éste, y el **artículo 28** de la ley establece las *obligaciones* que tienen las personas reconocidas como tales. En específico, su fracción VIII, adicionada a través del Decreto 238, establece que, **tratándose de pueblos y comunidades indígenas**, dichas personas deben cumplir con las obligaciones, contribuciones y cargos que la comunidad les señale conforme a sus sistemas normativos internos.²⁴ Considero

²³ **Artículo 25.** Los habitantes del Municipio adquieren el reconocimiento de vecinos cuando: I. Tengan cuando menos un año de residencia efectiva y con domicilio establecido dentro del Municipio; y II. Manifiesten expresamente, aún no transcurrido el tiempo señalado en la fracción anterior, ante la autoridad municipal, su deseo de adquirir la vecindad, anotándose en el registro municipal correspondiente."

²⁴ **Artículo 28.** Son obligaciones de las personas reconocidas como vecinos: ... **VIII.** Tratándose de los pueblos y comunidades indígenas, cumplir con las obligaciones, contribuciones y los cargos



evidente que una norma que tiene como propósito establecer obligaciones para personas pertenecientes a pueblos originarios puede impactar en sus derechos y debe ser consultada, por más que dicha imposición de obligaciones al final resulte delegada a las comunidades.

A su vez, el **artículo 29** fue reformado para establecer que el Gobierno y la administración de los Municipios del Estado estarían a cargo de los Ayuntamientos establecidos por elección popular o *a través de sus sistemas normativos internos*.²⁵ De acuerdo con la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, en su artículo 3, fracción VI, inciso p), los **sistemas normativos internos** son: "el conjunto de principios, normas orales o escritas, prácticas, instituciones, acuerdos y decisiones que los pueblos, Municipios o comunidades indígenas reconocen como válidos y vigentes para la elección o nombramiento de sus autoridades y representantes, el ejercicio de sus formas propias de gobierno y la resolución de conflictos internos". A mi juicio, es claro que la reforma de una norma que regula el funcionamiento de los órganos con poder de decisión dentro de los Municipios con población indígena puede afectar los derechos de éstos y, por consiguiente, debe ser consultada.

El hecho de que los artículos aquí mencionados no fueron específicamente impugnados por los partidos accionantes no cambia la conclusión de que el Decreto 238 bajo estudio debió ser consultado, pues –se insiste– la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas es un requisito **procedimental de validez de los actos legislativos** que pudieren incidir en sus derechos e intereses de manera directa.

Por estas razones, considero que se debió declarar la **invalidez** del Decreto 238.

Este voto se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

que la comunidad les señale conforme a los sistemas normativos internos, en estricto respeto a las garantías que establecen las constituciones federal y local."

²⁵ **Artículo 29.** El Gobierno y la administración de cada uno de los Municipios del Estado de Chiapas, estarán a cargo de los Ayuntamientos respectivos, quienes serán designados por elección popular directa o a través de sus Sistemas Normativos Internos, conforme lo establezcan las disposiciones legales correspondientes, salvo los casos de excepción contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas."



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ES-TATAL (LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

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 No. LXVI/RFLEY/0734/2020 VIII P.E., MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 28, INCISO 8), Y SE LE ADICIONA EL INCISO 9), DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA].

III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. CONTEXTO NORMATIVO QUE LO RIGE [DECRETO No. LXVI/RFLEY/0734/2020 VIII P.E., MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 28, INCISO 8), Y SE LE ADICIONA EL INCISO 9), DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA].

IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. ASPECTOS RELEVANTES DEL QUE DIO LUGAR AL DECRETO IMPUGNADO [DECRETO No. LXVI/RFLEY/0734/2020 VIII P.E., MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 28, INCISO 8), Y SE LE ADICIONA EL INCISO 9), DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA].

V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. AUSENCIA DE POTENCIAL INVALIDANTE DE QUE LA INICIATIVA CORRESPONDIENTE FUERA SIMILAR A UNA DIVERSA, PREVIAMENTE DESECHADA [DECRETO No. LXVI/RFLEY/0734/2020 VIII P.E., MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 28, INCISO 8), Y SE LE ADICIONA EL INCISO 9), DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA].

VI. FINANCIAMIENTO PRIVADO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL LÍMITE ANUAL PARA MILITANTES –OCHENTA POR CIENTO– Y SIMPATIZANTES



–QUINCE POR CIENTO– NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y DE EQUIDAD DE ESOS INSTITUTOS POLÍTICOS [ARTÍCULO 28, INCISO 8), FRACCIONES I Y II, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA].

VII. FINANCIAMIENTO PRIVADO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. NO PUEDE SOBREPASAR EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO [ARTÍCULO 28, INCISO 8), FRACCIONES I Y II, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA].

VIII. INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS. TRANSGRESIÓN AL PRINCIPIO DE CERTEZA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN DE LOS REGIDORES POR DEMARCACIÓN TERRITORIAL [DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO TRANSITORIO CUARTO DEL DECRETO No. LXVI/RFLEY/0734/2020 VIII P.E., MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 28, INCISO 8), Y SE LE ADICIONA EL INCISO 9), DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 156/2020. PARTIDO DEL TRABAJO. 10 DE SEPTIEMBRE DE 2020. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JOSÉ JUAN TORRES TLAHUIZO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al diez de septiembre de dos mil veinte.

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación.** Por escrito presentado el veintisiete de julio de dos mil veinte ante la Oficina de Certificación Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del sistema electrónico, el Partido del Trabajo por conducto de los integrantes de la Comisión Coordinadora, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del **Decreto Legislativo LXVI/RFLEY/0734/2020 VIII P.E.**, mediante el cual se aprobó la **reforma al artículo 28, inciso 8) y se adiciona el inciso 9), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua**; así como del **artículo cuarto transitorio del Decreto Legislativo LXVI/RFLEY/0732/2020 mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua**, ambos publicados en el Periódico Oficial del Estado el primero de julio de dos mil veinte.



2. Señaló como autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas al Congreso y al gobernador, ambos del Estado de Chihuahua.

3. SEGUNDO.—**Normas constitucionales y convencionales que se aducen violadas por el partido político:**

• Los artículos 1o., 14, 16, 17, 41, 105, fracción II, inciso i), penúltimo párrafo, 116, fracción IV, inciso g), y 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. TERCERO.—**Texto de las normas cuya invalidez se solicita:**

Del Decreto No. LXVI/RFLEY/0734/2020 VIII P.E.

"Artículo único. Se reforma el artículo 28, inciso 8) y se le adiciona el inciso 9), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, para quedar redactado de la siguiente manera:

"Artículo 28. ...

"1) a 7) ...

"8) El financiamiento privado se ajustará a los siguientes límites anuales:

"I. Para el caso de las aportaciones de militantes, hasta el 80% del financiamiento público otorgado a cada uno de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y de campaña en el año de que se trate.

"II. Para el caso de las aportaciones de personas precandidatas, candidatas, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, hasta el 15% del tope de gasto para la elección de gubernatura inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatas y candidatos.

"III. Cada partido político, a través de su órgano interno competente, determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y las extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones



voluntarias y personales que las personas precandidatas y candidatas aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas.

"IV. Las aportaciones de simpatizantes, personas precandidatas y candidatas tendrán como límite individual anual hasta el 1% del tope de gasto para la elección de gubernatura inmediata anterior. Precisando que en todos estos casos, el Instituto Estatal Electoral deberá garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los recursos de origen privado.

"9) La fiscalización de recursos previstos en este artículo, estará a cargo del Instituto Nacional Electoral y sus órganos especializados, de conformidad con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos y demás disposiciones aplicables."

"Del Decreto No. LXVI/RFLEY/0732/2020 P.E.

"Transitorios

"Artículo cuarto. En cuanto a las elecciones directas de regidores por demarcación territorial, entrará en vigor para el proceso electoral 2023-2024, en los términos que establezca la Ley Electoral del Estado de Chihuahua."

5. CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** En el escrito inicial de demanda, el Partido del Trabajo adujo, esencialmente, lo siguiente:

- El Decreto LXVI/RFLEY/0734/2020 P.E., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el primero de julio de dos mil veinte es inconstitucional, en virtud de que hubo una violación al proceso legislativo, ya que la iniciativa que le dio origen (presentada el dieciocho de junio de dos mil veinte por los diputados Fernando Álvarez Monje y Miguel Francisco La Torre Sáenz), proponía la reforma al artículo 28, inciso 8) y la adición del inciso 9), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, exactamente en los mismos términos que aquella presentada por el gobernador del Estado de Chihuahua el ocho de junio de dos mil veinte, misma que fue desechada por el Pleno del Congreso Local celebrada en su sesión extraordinaria el veinticinco de junio del dos mil veinte.



En ese sentido, la parte actora aduce que se transgredió lo dispuesto en los artículos 76 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua y 176 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, en los que se establece que los proyectos de ley o de decreto que hubieren sido desechados, no pueden volverse a presentar dentro de los doce meses siguientes contados a partir del día siguiente al en que el Pleno o la Diputación Permanente las hubiere rechazado.

- Por otro lado, el Partido del Trabajo esgrime que el artículo 28, numeral 8), fracciones I y II, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua donde se establecen los límites al financiamiento privado es inconstitucional, en tanto que violenta los principios de igualdad y de equidad, pues establece que el límite anual de las aportaciones de militantes dependerá del financiamiento público que se otorgue a cada uno de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y de campaña en el año de que se trate, y no sobre una base igualitaria para todos los institutos políticos como la que se contempla en la Ley General de Partidos Políticos. Lo anterior tiene como consecuencia, a criterio del promovente, que los partidos políticos que reciben mayor financiamiento público puedan acceder, a su vez, a un mayor financiamiento privado, lo que se traduce en un trato inequitativo.

- En su tercer concepto de invalidez aduce que el artículo 28, numeral 8, fracciones I y II, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua resulta inconstitucional, ya que transgrede el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado previsto en el artículo 41, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 50, numeral 2, de la Ley General de Partidos Políticos.

- Finalmente, en su cuarto concepto de invalidez señala que el artículo cuarto transitorio del Decreto LXVI/RFLEY/0732/2020 P.E. en el que se prevé que las elecciones directas de regidores por demarcación territorial, entrará en vigor para el proceso electoral 2023-2024, en los términos que establezca la ley electoral de la entidad federativa, resulta inconstitucional, pues transgrede el principio de certeza, dado que la citada legislación electoral previene que la elección de las regidurías y del presidente municipal deben realizarse por medio de planillas de Ayuntamientos, no contemplándose la elección directa de los regido-



res por demarcación territorial, por lo que el artículo transitorio combatido contraviene el principio de certeza en materia electoral

6. QUINTO.—**Admisión.** Mediante proveído de presidencia de veintiocho de julio de dos mil veinte se ordenó formar y registrar el expediente 156/2020 relativo a la acción de inconstitucionalidad presentada por el Partido del Trabajo y turnarlo a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para su trámite y la elaboración del proyecto correspondiente (foja 231 del cuaderno principal).

7. Por acuerdo de veintinueve de julio siguiente, la Ministra instructora admitió a trámite el asunto, ordenó requerir a las autoridades demandadas para que rindieran sus informes de ley, y acordó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, así como al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que emitiera su opinión (fojas 234 a 237 del expediente principal).

8. SEXTO.—**Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.** Rene Frías Bencomo y Luis Enrique Acosta Torres, en su carácter de presidente de la mesa directiva y titular de la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos del Congreso Local, respectivamente, comparecieron a rendir el informe correspondiente (fojas 383 a 411 del cuaderno principal).

9. SÉPTIMO.—**Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua.** Mediante proveído de diecinueve de agosto de dos mil veinte, la Ministra instructora tuvo por rendido el informe del Poder Ejecutivo Local de manera extemporánea; sin embargo, se le tuvo por designado a los autorizados y delegados señalados, así como el domicilio para oír y recibir notificaciones.

10. Finalmente, se le tuvo por cumplido el requerimiento hecho en el auto de admisión referente a la remisión del extracto del Periódico Oficial del Gobierno del Estado correspondiente a las normas impugnadas (fojas 234 a 237 del expediente principal).

11. OCTAVO.—**Cierre de instrucción.** Mediante proveído de uno de septiembre de dos mil veinte se decretó el cierre de la instrucción.



CONSIDERANDO:

12. 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, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. de su ley reglamentaria, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece; toda vez que en ella el Partido del Trabajo plantea la posible contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte de normas de carácter electoral de una entidad federativa.

13. SEGUNDO.—**Oportunidad.** La presente acción de inconstitucionalidad se presentó de forma oportuna, es decir, dentro del plazo de treinta días naturales que establece el artículo 60 de la ley reglamentaria.¹

14. Los decretos que contienen las normas impugnadas fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el **miércoles primero de julio de dos mil veinte**, por tanto, el cómputo para presentar la demanda respectiva inició el **jueves dos de julio siguiente** y concluyó el **viernes treinta y uno de julio del mismo año**.

15. Por tanto, si la demanda de acción de inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del sistema electrónico, el veintisiete de julio de dos mil veinte, debe concluirse que su promoción es oportuna.

16. TERCERO.—**Legitimación.** Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 62, último párrafo, de la ley reglamentaria de la materia, disponen:

¹ "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."



"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 acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"...

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"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."

17. De conformidad con los artículos citados, los partidos políticos podrán promover acciones de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.



b) El partido político promueva por conducto de su dirigencia nacional o estatal, según sea el caso.

c) Quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.

d) Se impugnen normas de naturaleza electoral.

18. La demanda de acción de inconstitucionalidad fue promovida por el Partido del Trabajo, instituto que se encuentra registrado como partido político nacional, según certificación expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, de fecha de once de agosto de dos mil veinte.

19. Asimismo, en diversa copia certificada de la misma fecha también expedida por la citada funcionaria, consta que **Alberto Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, Ángel Benjamín Robles Montoya, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, María Mercedes Maciel Ortiz, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, María de Jesús Páez Güereca, 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**, conforman la **Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo**. El artículo 44, incisos a) y c), de los estatutos generales del Partido del Trabajo,² establecen que la Comisión Coordinadora Nacional cuenta con facultades para ejercer la representación política y legal del partido ante cualquier autoridad, e incluso para promover la acción de inconstitucionalidad establecida en el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² "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 convenios en los marcos de la legislación vigente.

"...

"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."



20. Cabe señalar que el escrito inicial de demanda fue suscrito por todos los integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo, a excepción de **María del Consuelo Estrada Plata**; sin embargo, ello no es óbice para que la demanda de acción de inconstitucionalidad tenga plena validez, pues en el artículo 43³ de los estatutos del partido promovente se establece que todos los acuerdos, resoluciones y **actos** de la Comisión Coordinadora Nacional, tendrán plena validez, con la aprobación y firma de la mayoría de sus integrantes.

21. Por otro lado, en la demanda de acción de inconstitucionalidad se impugnan diversas normas de carácter electoral.

22. Finalmente, vale la pena puntualizar que el escrito de demanda fue presentado ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal a través del sistema electrónico, con la firma criptográfica de Pedro Vázquez González (integrante de la comisión multicitada). Ello, atendiendo a lo establecido por el punto tercero, numeral 2,⁴ del Acuerdo General Plenario Número 13/2020, en relación con los Acuerdos Generales Plenarios Números 8/2020 y 9/2020, por tanto, se tiene por acreditada la legitimación.

23. CUARTO.—**Causa de improcedencia.** Al rendir el informe respectivo, el Poder Legislativo del Estado de Chihuahua sostuvo que en el caso se actua-

³ "Artículo 43. La Comisión Coordinadora Nacional se integrará con un mínimo de nueve y hasta diecisiete miembros, en ningún 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."

⁴ "Tercero. Se habilitan los días y horas que resulten necesarios durante el periodo referido en el punto segundo de este acuerdo general, con el objeto de que:

"...

"2. Se promuevan, únicamente por vía electrónica, los escritos iniciales de todos los asuntos competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de lo previsto en los Acuerdos Generales 8/2020 y 9/2020, mediante el uso de la FIREL o de la e.firma, generándose los expediente electrónicos, ... sin perjuicio de que los expedientes físicos se integren una vez que se normalicen las actividades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



liza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal. Lo anterior, en virtud de que el partido promovente carece de legitimación para impugnar las normas que aquí nos ocupan, ya que, a opinión del Congreso Local, la parte actora no promovió por medio de quien cuenta con las facultades para ello.

24. Sin embargo, en el apartado anterior ha quedado puntualizado que el Partido del Trabajo actuó por medio de su Comisión Coordinadora Nacional, la cual tiene la facultad para promover la presente acción de inconstitucionalidad, por lo que se resulta infundada la causa de improcedencia alegada.

25. En consecuencia, al no existir otras causales de improcedencia propuestas por las partes y este Tribunal Pleno no advierte alguna de oficio, lo conducente es analizar el fondo del asunto.

26. QUINTO.—Estudio del primer concepto de invalidez, donde se hacen valer presuntas violaciones al proceso legislativo en la aprobación del Decreto LXVI/RFLEY/0734/2020 VIII P.E.

27. Por cuestión de método, en primer lugar se analizará el concepto de invalidez relativo a las presuntas violaciones al proceso legislativo hechas valer en contra del Decreto LXVI/RFLEY/0734/2020 VIII P.E., mediante el cual se aprobó la reforma al artículo 28, inciso 8) y la adición del inciso 9), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial del Estado el primero de julio de dos mil veinte, puesto que, de ser fundado, tendría un efecto invalidante sobre la totalidad de las disposiciones de ese decreto.

28. De ser el caso, en segundo lugar, se analizarían en conjunto el segundo y el tercer conceptos de invalidez donde se alega que el artículo 28, fracciones I y II, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua vulnera los principios de igualdad, equidad, así como el de prevalencia del financiamiento público sobre el privado previsto en el artículo 41, fracción II, de la Constitución Federal.

29. En el primer concepto de invalidez, el Partido del Trabajo aduce, esencialmente que el Decreto LXVI/RFLEY/0734/2020 VIII P.E., mediante el cual se



aprobó la reforma al artículo 28, inciso 8) y se adiciona el inciso 9), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial del Estado el primero de julio de dos mil veinte, resulta inconstitucional, en virtud de que, en su aprobación, no se respetó lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Local, así como en el diverso 179 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, donde se señala que los proyectos de ley o de decreto que hubieren sido desechados, no podrán volverse a presentar dentro de los doce meses siguientes contados a partir del día siguiente en que el Pleno o la Diputación Permanente las hubiere rechazado.

30. Lo anterior es así, pues la iniciativa que dio origen al decreto impugnado era de idéntico contenido a la que presentó el gobernador del Estado de Chihuahua, misma que fue desechada por el Pleno del Congreso Local en su sesión extraordinaria celebrada el veinticinco de junio de dos mil veinte.

31. El concepto de invalidez planteado por el partido político es **infundado**, por las consideraciones que en seguida se exponen:

32. De acuerdo con lo previsto en la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y en el Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo, todas del Estado de Chihuahua, el proceso legislativo en dicha entidad federativa se desarrolla conforme a las siguientes reglas:

33. **Iniciativa.** De acuerdo con los artículos 68⁵ de la Constitución Política y 167⁶ de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ambas del Estado de Chihuahua,

⁵ "Artículo 68. El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

"I. A los diputados.

"II. Al gobernador.

"III. Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos concernientes al ramo de justicia.

"IV. A los Ayuntamientos, en lo que se relacione con asuntos del Gobierno Municipal.

"V. Al Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, en materia de acceso a la información pública y de protección de datos personales, por conducto del comisionado presidente, previo acuerdo del consejo general.

"VI. Al gobernador electo, una vez que adquiera oficialmente ese carácter y haya sido publicado el decreto que así lo declare. Lo anterior, sólo en asuntos concernientes a la estructura orgánica del Poder Ejecutivo.



se dispone que tienen derecho de presentar iniciativas: los diputados, el gobernador, el Tribunal Superior de Justicia en asuntos concernientes al ramo de justicia, los Ayuntamientos en lo que se relacione con asuntos del Gobierno Municipal, el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública en materia de acceso a la información pública y de protección de datos personales, el gobernador electo únicamente en asuntos concernientes a la estructura del Poder Ejecutivo, la ciudadanía chihuahuense, el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa respecto a los ordenamientos que rigen su organización, estructura y funcionamiento, y la Fiscalía Anticorrupción en asuntos concernientes a su ámbito de competencia.

"Las reformas originadas con motivo de esta fracción, no tendrán vigencia hasta en tanto se le haya tomado protesta como gobernador constitucional.

"VII. A la ciudadanía chihuahuense, en los términos previstos en la ley.

"Las iniciativas presentadas conforme a esta fracción, deberán ser dictaminadas a más tardar en el siguiente periodo de sesiones ordinarias a aquel en que se reciban.

"VIII. Al Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, respecto a los ordenamientos que rigen su organización, estructura y funcionamiento.

"IX. A la persona titular de la Fiscalía Anticorrupción, en asuntos concernientes a su ámbito de competencia.

"El gobernador del Estado podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente en la apertura de cada periodo ordinario de sesiones, o bien, señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen.

"Cada una de las iniciativas, en un plazo máximo de cuarenta y cinco días naturales, después de presentadas o señaladas como preferente, deberán ser dictaminadas por la comisión correspondiente y resueltas por el Pleno.

"Si las iniciativas no fueren atendidas en dicho plazo, la Junta de Coordinación Política procederá a ponerlas a consideración del Pleno en la sesión posterior al haberse vencido aquél, para que, sin mayor trámite, se resuelvan en sus términos."

⁶ "Artículo 167. El derecho de iniciar leyes y decretos compete:

"I. A las diputadas y diputados.

"II. A quien encabece el Poder Ejecutivo.

"III. Al Tribunal Superior de Justicia del Estado.

"IV. A los Ayuntamientos del Estado, en todo lo concerniente a su competencia municipal.

"V. Al Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, en materia de su competencia.

"VI. Al gobernador electo, una vez que adquiera oficialmente ese carácter y haya sido publicado el decreto que así lo declare. Lo anterior, sólo en asuntos concernientes a la estructura orgánica del Poder Ejecutivo y en los términos que establece el artículo 68 de la Constitución Política del Estado.

"VII. A la ciudadanía chihuahuense, mediante iniciativa signada, cuando menos por el cero punto uno por ciento de las personas inscritas en el listado nominal."



34. Turno a comisiones. En términos de los artículos 75, fracción XIII;⁷ 87;⁸ 88;⁹ 94, fracción I¹⁰ y 96¹¹ de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, las iniciativas presentadas son turnadas a la comisión legislativa que resulte competente de acuerdo con la materia propia de su denominación.

⁷ "Artículo 75. La o el presidente de la mesa directiva lo será también del Congreso, y tendrá las atribuciones siguientes:

"...

"XIII. Turnar las iniciativas a la comisión, comisiones o comités, en un plazo de tres días hábiles, contados a partir de que fueron presentadas."

⁸ "Artículo 87. Las comisiones del Congreso son órganos colegiados integrados por diputados y diputadas, cuyas funciones son las de analizar y discutir las iniciativas de leyes, decretos, acuerdos, y demás asuntos de su competencia que les sean turnados para elaborar, en su caso, los dictámenes o informes, según corresponda.

"Las comisiones, cuando tengan asuntos que resolver, se reunirán a convocatoria de quien ocupe la presidencia conjuntamente con la secretaría de las mismas, expedida y remitida por medio físico, electrónico o telemático, sin que exista un orden de prelación, a través de la secretaría técnica.

"Cuando se presente alguna de las excepciones señaladas en esta ley, se podrá realizar la reunión mediante acceso remoto o virtual; en razón de ello, la presidencia de la comisión o comité deberá cerciorarse de que cada integrante de la misma haya sido debidamente notificado, y del apoyo que se brindará por los órganos técnicos, para su realización."

⁹ "Artículo 88. Las comisiones conocerán de los asuntos que les sean turnados por la presidencia de la mesa directiva.

"En su caso, deberán elaborar el dictamen o el documento que corresponda, en los plazos estipulados en la ley, salvo que el Pleno acuerde fijar un plazo diverso, atendiendo a la urgencia de la resolución."

¹⁰ "Artículo 94. El Congreso contará con los siguientes tipos de comisiones:

"I. De dictamen legislativo."

¹¹ "Artículo 96. Las comisiones tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación.

"Son comisiones de dictamen legislativo las siguientes:

"I. Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales.

"II. Segunda de Gobernación.

"III. De Programación, Presupuesto y Hacienda Pública.

"IV. De Seguridad Pública y Protección Civil.

"V. De Transparencia, Acceso a la Información Pública y Parlamento Abierto.

"VI. De Educación y Cultura.

"VII. De Ciencia y Tecnología.

"VIII. De Justicia.

"IX. De Derechos Humanos.

"X. De Obras, Servicios Públicos y Desarrollo Urbano.

"XI. De Ecología y Medio Ambiente.

"XII. De Trabajo y Previsión Social.

"XIII. De Desarrollo Social.

"XIV. De Pueblos y Comunidades Indígenas.

"XV. De Desarrollo Municipal y Fortalecimiento del Federalismo.

"XVI. De Asuntos Fronterizos.



35. **Dictamen.** De conformidad con lo señalado en el artículo 171¹² de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, la o las comisiones a las que se les hubiera turnado una iniciativa relacionada con reformas de ley deberán emitir el dictamen correspondiente a más tardar, en el periodo ordinario siguiente a la fecha en que hayan sido turnadas, o en un plazo diverso, si el Pleno lo acuerda, atendiendo a la naturaleza de éstas. De no emitirse el dictamen en el plazo otorgado, la mesa directiva podrá hacer la excitativa correspondiente y, de ser el caso, enviar el asunto a la Junta de Coordinación Política en un plazo no mayor de quince días para que lo dictamine, o bien, para que informe el estado que guarda.

36. **Publicidad del dictamen.** En términos del artículo 173¹³ de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, así como de lo dispuesto en los artículos 143¹⁴ y

"XVII. De Participación Ciudadana.

"XVIII. De Desarrollo Rural.

"XIX. De Salud.

"XX. De Economía, Turismo y Servicios.

"XXI. De Juventud y Niñez.

"XXII. De Igualdad.

"XXIII. De Energía.

"XXIV. De Deporte.

"XXV. De Familia, Asuntos Religiosos y Valores.

"XXVI. Anticorrupción.

"XXVII. De Movilidad Urbana.

"XXVIII. De Agua.

"XXIX. De Atención a Grupos Vulnerables.

"XXX. De Recursos Forestales.

"XXXI. De Femicidios.

"XXXII. De Vivienda."

¹² Artículo 171. Las iniciativas deberán dictaminarse conforme a lo siguiente:

"I. Las de punto de acuerdo, dentro de un mes, contado a partir de que fueron turnadas a las comisiones correspondientes.

"II. Las de decreto o de decreto ante el honorable Congreso de la Unión, en un plazo no mayor a dos meses, contados a partir de que fueron turnadas a las comisiones.

"III. Las de ley, a más tardar, en el periodo ordinario siguiente a la fecha en que hayan sido turnadas, o en un plazo diverso, si el Pleno lo acuerda, atendiendo a la naturaleza de las mismas.

"En caso de que las comisiones no cumplan con los plazos referidos, el presidente de la mesa directiva hará la excitativa correspondiente a la comisión y, de no atenderse, el asunto se remitirá a la Junta de Coordinación Política, a fin de que, en un plazo no mayor de quince días hábiles, lo dictamine, o bien, informe el estado que guarda."

¹³ Artículo 173. Sólo podrán someterse a consideración del Pleno o de la Diputación Permanente, en su caso, para su resolución, las iniciativas y demás asuntos que a través de un dictamen o documento elabore y apruebe una comisión o cualquier otro órgano del Congreso."



146, fracción V,¹⁵ del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo, el dictamen aprobado por la comisión o comisiones encargadas de su elaboración debe ser publicado en la Gaceta Parlamentaria el día previo a la sesión ordinaria en la que habrá de desahogarse.

37. Para que el Congreso pueda pronunciarse respecto de un dictamen fuera de los periodos ordinarios de sesiones es necesario que la Diputación Permanente emita la convocatoria correspondiente, la que deberá contener la totalidad de los asuntos que se desahogarán en el periodo extraordinario respectivo, misma que deberá notificarse a cada uno de los integrantes de la Legislatura, lo cual tiene sustento en lo dispuesto en los artículos 51¹⁶ de la Constitución Local; 29¹⁷ de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua y 88¹⁸ del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo de la citada entidad federativa.

¹⁴ "Artículo 143. La Gaceta Parlamentaria es el instrumento técnico de carácter informativo de la mesa directiva que tiene como propósito ordenar y difundir previamente los asuntos y documentos que serán tratados en cada sesión del Pleno o de la Diputación Permanente."

¹⁵ "Artículo 146. Serán publicados en la Gaceta Parlamentaria, el día previo a la celebración de la sesión en la que habrán de desahogarse:

"...

"V. Los dictámenes y votos particulares que sobre los mismos se presenten, así como los informes o cualquier documento elaborado y que deban presentar las comisiones y los comités del Congreso."

¹⁶ "Artículo 51. El Congreso tendrá periodos extraordinarios de sesiones siempre que fuere convocado por la Diputación Permanente, la que lo acordará por sí o a solicitud fundada del Ejecutivo o de, cuando menos, tres diputados.

"En todo caso, quien hubiere promovido la convocatoria presentará al Congreso un informe sobre los motivos y objeto de ella, debiendo ser los asuntos que ésta comprenda los únicos que se aborden en dichos periodos."

¹⁷ "Artículo. 29. El Congreso tendrá periodos extraordinarios de sesiones, siempre que fuere convocado, de conformidad con el artículo 51 de la Constitución Política del Estado.

"La convocatoria correspondiente será expedida por la Diputación Permanente, contendrá la totalidad de los asuntos que se desahogarán en el periodo respectivo, y deberá notificarse a cada uno de los integrantes de la Legislatura."

¹⁸ "Artículo 88. La convocatoria a sesiones de periodos extraordinarios se sujetará a lo siguiente:

"I. La presidencia de la mesa directiva elaborará el proyecto de convocatoria exponiendo los motivos que sustentan su celebración.

"II. Dicho proyecto contendrá la totalidad de los asuntos a desahogarse, y deberá someterse a consideración de la Diputación Permanente.

"III. Aprobada la convocatoria, se emitirá formal decreto en el que se señale la fecha y hora en que habrá de llevarse a cabo el periodo extraordinario, conteniendo el orden del día que se desahogará.



38. Reglas de quórum, debate y votación. En términos del artículo 153¹⁹ de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, para que la Legislatura pueda sesionar válidamente requiere que se encuentren presentes, al menos, la mitad más uno de sus integrantes.

39. De acuerdo con los artículos 115²⁰ y 116²¹ del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo Local, todo dictamen en el que

"No se tratarán asuntos que no estén contenidos en dicho decreto.

"IV. El decreto deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado, requisito sin el cual no podrá celebrarse el periodo extraordinario."

¹⁹ "Artículo 153. Habrá quórum legal, cuando se encuentren presentes la mitad más uno de las y los diputados integrantes de la Legislatura, en las sesiones que se lleven a cabo en cualquiera de las modalidades establecidas en esta ley. Quien presida declarará la existencia del quórum e indicará que las resoluciones que se adopten, en dicha sesión, tendrán plena validez legal.

"En la realización de sesiones mediante acceso remoto o virtual, las secretarías deberán cerciorarse que las diputadas y los diputados se encuentren conectados a la sesión, de lo contrario, se otorgará un plazo de quince minutos, para que se incorporen quienes falten de acceder. Transcurrido dicho término, y de existir el quórum requerido, se dará inicio a la sesión"

²⁰ "Artículo 115. Las y los diputados podrán solicitar el uso de la palabra para exponer argumentos a favor o en contra del dictamen que proponga la creación o reforma de ordenamientos jurídicos."

²¹ "Artículo 116. El orden y la duración de las intervenciones se desarrollarán conforme a lo siguiente:

"I. Discusión y votación en lo general. Concluida la lectura del dictamen y la presentación, en su caso, de votos particulares, la presidencia lo someterá a discusión en lo general, es decir, en su conjunto y en torno a su idea fundamental.

"a. Las y los diputados podrán intervenir para expresar opiniones respecto del dictamen referido en el párrafo anterior, reiterando que es en cuanto a las generalidades del mismo y no a una disposición en lo particular.

"b. La presidencia concederá el uso de la palabra hasta por veinte minutos, en el orden en que se solicite.

"c. La presidencia por sí o por conducto de las secretarías elaborará un listado de oradores, señalando quiénes a favor y quiénes en contra, con el propósito de establecer un orden y límite en las intervenciones.

"d. A partir de esta determinación, podrán enlistarse hasta seis oradores en cada sentido, quienes harán uso de la palabra alternadamente y hasta por el tiempo señalado en el inciso b), de esta fracción, iniciando por el primer inscrito en contra.

"Si quien haya solicitado la palabra no estuviere presente en el recinto oficial cuando le corresponda intervenir, perderá su derecho a ello.

"e. Agotadas las intervenciones, la presidencia ordenará se abra el sistema de voto electrónico, a efecto de que las y los integrantes presentes en el Pleno registren su voto de esa manera y levantando la mano.

"f. La secretaría que corresponda informará a la presidencia el resultado de la votación y esta hará la declaratoria correspondiente.



se proponga la creación o reforma de ordenamientos jurídicos debe discutirse y votarse primero en lo general, y sólo de aprobarse en esos términos, se procederá a su discusión y votación en lo particular, es decir, respecto de ciertos preceptos o partes específicas del mismo que hayan sido reservados en esos términos por los legisladores.

"Si el dictamen no fuere aprobado en lo general, la presidencia ordenará se devuelva a la comisión que lo formuló, a fin de que elabore uno diverso en un plazo que no exceda de quince días naturales y lo someta a consideración del Pleno o de la Diputación Permanente.

"Si de nueva cuenta el asunto no fuere aprobado en lo general, se tendrá por desechado, y se sujetará a lo dispuesto por los artículos de (sic) 179 y 180 de la ley, salvo en los casos en que, por disposición expresa deba emitirse una resolución.

"II. Discusión y votación en lo particular. Concluida la discusión y votación en lo general, la presidencia someterá a discusión el dictamen en lo particular, es decir, respecto de preceptos o partes específicas del mismo, lo que implica la reserva de artículos determinados para su análisis.

"a. Las y los diputados podrán intervenir para expresar su desacuerdo respecto de partes específicas del dictamen referido en el párrafo anterior, señalando sus reservas acompañadas de propuestas alternas por escrito y presentarlas antes del inicio de la votación del dictamen, en lo general.

"En caso de no presentar propuestas alternas, dicha reserva se tendrá por no formulada.

"b. La presidencia concederá el uso de la palabra, hasta por quince minutos, a las y los diputados que lo soliciten para que expongan sus argumentos sobre las propuestas presentadas.

"c. La presidencia por sí o por conducto de las secretarías elaborará un listado de oradores, señalando quiénes a favor y quiénes en contra, con el propósito de establecer un orden y límite en las intervenciones.

"d. A partir de esta determinación, podrán enlistarse hasta seis oradores en cada sentido, quienes harán uso de la palabra alternadamente y hasta por el tiempo señalado en el inciso b), de esta fracción, iniciando por quien se haya anotado en primer lugar en contra.

"Si quien haya solicitado la palabra no estuviere presente en el salón de sesiones cuando le correspondiera intervenir, perderá su derecho a ello.

"e. Después de haber escuchado las reservas y sus propuestas, la presidencia las someterá a votación y ordenará abrir el sistema electrónico de votación, a efecto de que las y los diputados presentes en el Pleno, registren su voto.

"Las votaciones sobre cada uno de los artículos reservados podrán realizarse al final de la discusión sobre la totalidad de los mismos.

"f. Una de las secretarías informará a la presidencia el resultado de la votación y ésta hará la declaratoria correspondiente.

"Las reservas aprobadas se incorporarán al dictamen o documento de que se trate, cuando se elabore la minuta correspondiente.

"g. Las partes del dictamen o documento sobre las que no se expresen reservas, se someterán a votación en su conjunto.

"h. (Derogado, P.O. 2 de septiembre de 2017)

"La presidencia podrá permitir que un dictamen se vote en lo general y en lo particular en un solo acto, siempre que no se hayan presentado reservas respecto de partes específicas del mismo."



40. Según se desprende de los artículos 197²² y 198²³ de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, el Pleno del Congreso puede adoptar sus decisiones por unanimidad, por mayoría simple o por mayoría calificada, en este último caso, en los supuestos que así se establezcan en la ley. Para las reformas a ordenamientos jurídicos basta la mayoría simple, lo que tiene sustento en lo mandatado en el artículo 69²⁴ de la Constitución Local.

41. En términos de los artículos 76²⁵ de la Constitución Política Local, y 179²⁶ de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, los proyectos de ley o de decreto que hubieran sido desechados, no pueden volver a presentar dentro de los doce meses siguientes contados a partir del día siguiente en que el Pleno o la Diputación Permanente las hubiere rechazado.

42. **Promulgación y publicación.** De conformidad con los artículos 70²⁷ y 71²⁸ de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, una vez aprobado por

²² "Artículo 197. Las resoluciones del Congreso del Estado se tomarán por unanimidad, mayoría simple o mayoría calificada.

"Para los efectos de la presente ley, se considerarán los siguientes tipos de mayoría:

"I. Mayoría simple: la que representa la mitad más uno de los votos de las diputadas y diputados presentes en la sesión, siempre que se cuente con quórum legal.

"II. Mayoría calificada: la correspondiente a las dos terceras partes de las diputadas y diputados presentes en la sesión respectiva."

²³ "Artículo 198. La aprobación de decretos que reformen, deroguen o adicionen preceptos de la Constitución Política del Estado, requerirá del voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura y del procedimiento mencionado en el artículo 202 de la Constitución Local."

²⁴ "Artículo 69. Para que un proyecto tenga carácter de ley o de decreto, se requiere que sea aprobado por el Congreso y promulgado por el Ejecutivo. La aprobación deberá expresarse en votación nominal de más de la mitad del número de diputados presentes que integren el quórum a que se refiere el artículo 50.

"Igual votación requerirán los acuerdos y las iniciativas de ley o de decreto que se presenten ante el Congreso de la Unión."

²⁵ "Artículo. 76. Los proyectos de ley o de decreto que hubieren sido desechados, no podrán volver a presentar dentro de los siguientes doce meses."

²⁶ "Artículo 179. Las iniciativas dictaminadas en sentido negativo, no podrán volver a presentarse dentro de los siguientes doce meses, contados a partir del día siguiente en que el Pleno o la Diputación Permanente las hubiere rechazado."

²⁷ "Artículo 70. El gobernador podrá, cuando estime conveniente, hacer observaciones a algún proyecto de ley o de decreto, suspender su promulgación y devolverlo con ellas dentro de los treinta días naturales, siguientes a aquel en que lo reciba. Si durante ese lapso se hubiere clausurado el periodo de sesiones la devolución se hará a la Diputación Permanente."



el Congreso el texto del ordenamiento en cuestión, éste debe ser enviado al gobernador del Estado quien, en caso de no formular observaciones al mismo dentro del plazo de treinta días naturales, deberá promulgarlo y ordenar su publicación sin mayor trámite.

43. **Iniciación de vigencia.** En términos del artículo 78²⁹ de la Constitución Política del Estado, las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de observancia general obligan a partir del día que en las mismas se fije; en su defecto, al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

44. Asentadas las bases anteriores, corresponde analizar la forma en que se desarrolló el procedimiento legislativo que culminó en el Decreto LXVI/RFLEY/0734/2020 VIII P.E., impugnado.

45. Según las constancias que integran la presente acción de inconstitucionalidad, así como de los datos obtenidos de la página electrónica oficial del Congreso del Estado de Chihuahua, cuyo contenido debe considerarse un hecho notorio, en términos de lo establecido en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo resuelto por este Alto Tribunal en la tesis de jurisprudencia P./J. 74/2006, de rubro: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.",³⁰ se observa que en el procedimiento legislativo que dio

²⁸ "Artículo 71. El proyecto de ley o de decreto devuelto al Congreso con observaciones deberá ser discutido de nuevo en cuanto a éstas, previo dictamen de la comisión respectiva, y si fuere confirmado por el voto de los dos tercios de los diputados presentes, o modificado de conformidad con las observaciones hechas, volverá al gobernador, quien deberá promulgarlo y publicarlo sin más trámite."

²⁹ "Artículo 78. Las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de observancia general obligan a partir del día que en las mismas se fije; en su defecto, al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

³⁰ "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO. Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimien-



lugar a la aprobación de la reforma y adición impugnada, tuvieron lugar los siguientes hechos:

46. **Iniciativa.** La iniciativa de la que derivó el Decreto LXVI/RFLEY/0734/2020 VIII P.E., fue presentada el dieciocho de junio de dos mil veinte por los diputados Fernando Álvarez Monje y Miguel Francisco La Torre Sáenz, integrantes del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, quienes cuentan con facultades para ello al ser integrantes del Congreso del Estado de Chihuahua, lo que tiene sustento en los artículos 68, fracción I,³¹ de la Constitución Local y 167, fracción I,³² de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua (fojas 163 a 169 del tomo I de pruebas).

47. **Turno a comisiones.** El dieciocho de junio de dos mil veinte la iniciativa referida en el punto que antecede fue turnada por la presidencia del Congreso Local a la Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales, según lo dispuesto en los artículos 75, fracción XII, 87, 88 y 96 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.³³

48. **Dictamen.** Acorde con lo señalado en el artículo 171, fracción III,³⁴ de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, el veintiséis de junio de dos mil veinte, la Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales elaboró el dictamen relativo a la iniciativa relativa al Decreto LXVI/RFLEY/0734/2020 VIII P.E., en el sentido de estimar oportuna y viable dicha pro-

to de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento."

³¹ "Artículo. 68. El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

"I. A los diputados."

³² "Artículo 167. El derecho de iniciar leyes y decretos compete:

"I. A las diputadas y diputados."

³³ Gaceta 168-LXVI-Añoll-DP consultable en la dirección electrónica

<http://www.congresochihuahua.gob.mx/detalleSesion.php?idsesion=1470&tipo=desahogado&id=1998&idtipodocumento=>

³⁴ "Artículo 171. Las iniciativas deberán dictaminarse conforme a lo siguiente:

"...

"III. Las de ley, a más tardar, en el periodo ordinario siguiente a la fecha en que hayan sido turnadas, o en un plazo diverso, si el Pleno lo acuerda, atendiendo a la naturaleza de las mismas."



puesta, lo anterior mediante una aprobación de cuatro votos a favor y uno en contra.³⁵ (fojas 93 a 108 del tomo I del cuaderno de pruebas)

49. Publicidad del dictamen. Al encontrarse el Congreso fuera de su periodo ordinario de sesiones, en términos de los artículos 51³⁶ de la Constitución Local; 29³⁷ de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y 88³⁸ del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, la Diputación Permanente en su sesión celebrada el veintiséis de junio de dos mil veinte aprobó convocar al Congreso del Estado para celebrar un periodo extraordinario de sesiones el día veintinueve de junio de esa misma anualidad.

La convocatoria respectiva fue publicada el veintiocho de junio de dos mil veinte en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Chihuahua, anejándose el dictamen relativo al Decreto LXVI/RFLEY/0734/2020 VIII P.E.³⁹

³⁵ El dictamen en cuestión puede consultarse en la Gaceta Parlamentaria 170-LXVI- II Año- DP, en la dirección electrónica:

<http://www.congresochihuahua.gob.mx/detalleSesion.php?idsesion=1475&tipo=documento&id=&dtipodocumento=5>

³⁶ "Artículo 51. El Congreso tendrá periodos extraordinarios de sesiones siempre que fuere convocado por la Diputación Permanente, la que lo acordará por sí o a solicitud fundada del Ejecutivo o de, cuando menos, tres diputados.

"En todo caso, quien hubiere promovido la convocatoria presentará al Congreso un informe sobre los motivos y objeto de ella, debiendo ser los asuntos que ésta comprenda los únicos que se aborden en dichos periodos."

³⁷ "Artículo 29. El Congreso tendrá periodos extraordinarios de sesiones, siempre que fuere convocado, de conformidad con el artículo 51 de la Constitución Política del Estado.

"La convocatoria correspondiente será expedida por la Diputación Permanente, contendrá la totalidad de los asuntos que se desahogarán en el periodo respectivo, y deberá notificarse a cada uno de los integrantes de la Legislatura."

³⁸ "Artículo 88. La convocatoria a sesiones de periodos extraordinarios se sujetará a lo siguiente:

"I. La presidencia de la mesa directiva elaborará el proyecto de convocatoria exponiendo los motivos que sustentan su celebración.

"II. Dicho proyecto contendrá la totalidad de los asuntos a desahogarse, y deberá someterse a consideración de la Diputación Permanente.

"III. Aprobada la convocatoria, se emitirá formal decreto en el que se señale la fecha y hora en que habrá de llevarse a cabo el periodo extraordinario, conteniendo el orden del día que se desahogará.

"No se tratarán asuntos que no estén contenidos en dicho decreto.

"IV. El decreto deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado, requisito sin el cual no podrá celebrarse el periodo extraordinario."

³⁹ La convocatoria y anexos pueden consultarse en la Gaceta Parlamentaria 170-LXVI- II Año- DP, visible en la dirección:



50. **Reglas de quórum, debate y votación.** De acuerdo con la versión estenográfica número ciento setenta y dos, de la sesión del Congreso del Estado de Chihuahua, correspondiente a su octavo periodo extraordinario de sesiones realizada en la modalidad de acceso remoto o virtual el veintinueve de junio de dos mil veinte,⁴⁰ estuvieron presentes veinticinco de los treinta y tres diputados que integran la Legislatura, por lo que se declaró la existencia de quórum legal. (foja 719 del tomo II del cuaderno de pruebas)

En ese mismo documento consta que se sometió a consideración del Pleno del Congreso Local, el Dictamen de la Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales relativo al Decreto LXVI/RFLEY/0734/2020 VIII P.E., el cual fue aprobado, tanto en lo general, como en lo particular, por diecinueve votos a favor, siete en contra y una abstención. (fojas 905 a 917 del tomo II del cuaderno de pruebas)

51. **Promulgación y publicación e iniciación de la vigencia.** Toda vez que el gobernador del Estado de Chihuahua no formuló observaciones al Decreto LXVI/RFLEY/0734/2020 VIII P.E., por el que se reforma el artículo 28, inciso 8) y se le adiciona el inciso 9), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, éste fue promulgado y publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el miércoles primero de julio de dos mil veinte, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

52. De la descripción anterior, no se advierte que en la aprobación del Decreto LXVI/RFLEY/0734/2020 VIII P.E., se haya transgredido alguna de las normas del proceso legislativo previstas en la Constitución Local, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, o en el Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Estado de Chihuahua.

<http://www.congresochihuahua.gob.mx/sesiones.php?pag=2&fecha1=&fecha2=&idtipo=&idlegislatura=66&idanio=&idperiodo=&numerosesion=&pagina=gacetas&buscar=>

Por su parte, el dictamen mencionado puede consultarse por igual en la Gaceta Parlamentaria 170-LXVI- II Año- DP, en la dirección electrónica: <http://www.congresochihuahua.gob.mx/detalleSesion.php?idsesion=1475&tipo=documento&id=&idtipodocumento=5>

⁴⁰ La versión estenográfica de la sesión en comento puede consultarse en la Gaceta Parlamentaria 172-LXVI- II año VIII PE, en la dirección electrónica:

<http://www.congresochihuahua.gob.mx/sesiones.php?pag=2&fecha1=&fecha2=&idtipo=&idlegislatura=66&idanio=&idperiodo=&numerosesion=&pagina=gacetas&buscar=>



53. No es obstáculo para concluir lo anterior, el hecho de que la iniciativa de la que derivó el decreto impugnado haya propuesto la reforma al artículo 28 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en términos similares a una diversa iniciativa presentada por el gobernador de esa entidad federativa el ocho de junio de dos mil veinte.

54. No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que, días antes de que fuera aprobado el Decreto LXVI/RFLEY/0734/2020 VIII P.E., por el Congreso del Estado de Chihuahua, ese mismo órgano legislativo había desechado una iniciativa proveniente del gobernador del Estado, en la que, entre otras cuestiones, proponía una reforma al artículo 28 de la Ley Electoral Local en términos parecidos a la diversa iniciativa presentada por los diputados Fernando Álvarez Monje y Miguel Francisco La Torre Sáenz, integrantes del Grupo Parlamentario de Acción Nacional. Lo anterior tuvo lugar en la sesión correspondiente al séptimo periodo extraordinario de sesiones del Congreso del Estado de Chihuahua celebrada el veinticinco de junio de dos mil veinte.

55. En efecto, el ocho de junio de dos mil veinte, el gobernador del Estado de Chihuahua presentó ante el Congreso Local, una iniciativa de reformas a la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en la cual proponía modificar sesenta y ocho artículos, y adicionar otros veintinueve del citado ordenamiento. Entre las propuestas hechas por el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, se encontraba la reforma y adición al artículo 28 de la Ley Electoral de dicha entidad federativa para establecer las reglas relativas al financiamiento privado que pueden recibir los partidos políticos.

56. Dicha propuesta fue formulada en términos similares a la presentada por los diputados Fernando Álvarez Monje y Miguel Francisco La Torre y Sáenz unos días después, esto es, el dieciocho de junio de dos mil veinte. Para mayor claridad se exponen en el siguiente cuadro comparativo las propuestas de ambas iniciativas resaltando en negrillas las diferencias advertidas entre éstas.



<p>Iniciativa 1930 gobernador del Estado de Chihuahua, presentada el 8 de junio de 2020.</p>	<p>Iniciativa de los diputados Fernando Álvarez Monje y Miguel Francisco La Torre Sáenz, presentada el 18 de junio de 2020.</p>
<p>"Artículo 28 ...</p> <p>"1) a 7) ...</p> <p>"8) El financiamiento privado se ajustará a los siguientes límites anuales:</p> <p>"I. Para el caso de las aportaciones de militantes, el 80% por ciento del financiamiento público otorgado a cada uno de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y de campaña en el año de que se trate;</p> <p>"II. Para el caso de las aportaciones de precandidatos, candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, el 15% por ciento del tope de gasto para la elección de gobernador inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos;</p> <p>"III. Cada partido político, a través del órgano interno competente de los partidos políticos determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y</p> <p>"IV. Las aportaciones de simpatizantes, precandidatos y candidatos tendrán como límite individual anual el 1% por ciento del tope de gasto para la elección de gobernador inmediata anterior. Precisando que en todos estos casos, el Instituto Estatal Electoral y de Participación</p>	<p>"Artículo 28 ...</p> <p>"1) a 7) ...</p> <p>"8) El financiamiento privado se ajustará a los siguientes límites anuales:</p> <p>"I. Para el caso de las aportaciones de militantes, hasta el 80% del financiamiento público otorgado a cada uno de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y de campaña en el año de que se trate.</p> <p>"II. Para el caso de las aportaciones de personas precandidatas, candidatas, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, hasta el 15% del tope de gasto para la elección de gubernatura inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatas y candidatos.</p> <p>"III. Cada partido político, a través de su órgano interno competente, determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales que las personas precandidatas y candidatas aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas.</p> <p>"IV. Las aportaciones de simpatizantes, personas precandidatas y candidatas tendrán como límite individual anual hasta el 1% del tope de gasto para la elección de gubernatura inmediata anterior. Precisando que en todos estos casos, el Instituto Estatal Electoral deberá garanti-</p>



Ciudadana deberá garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los recursos de origen privado.

"9) La fiscalización de recursos previstos en este artículo, estará a cargo del Instituto Nacional Electoral y sus órganos especializados, de conformidad con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos y demás disposiciones aplicables."

zar que los recursos públicos prevalezcan sobre los recursos de origen privado.

"9) La fiscalización de recursos previstos en este artículo, estará a cargo del Instituto Nacional Electoral y sus órganos especializados, de conformidad con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos y demás disposiciones aplicables."

57. La aparente coincidencia en los textos de ambas propuestas de reforma al artículo 28 de la Ley Electoral Local, no puede llevar a concluir que el Congreso Local analizó la misma iniciativa en dos ocasiones en un periodo menor a doce meses, como lo acusa el partido político promovente, pues es evidente que el órgano legislativo se pronunció respecto de dos iniciativas distintas, a las que, incluso, les dio un trámite legislativo diferente.

58. Así, por lo que respecta a la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Electoral Local del gobernador del Estado de Chihuahua, se advierte que ésta fue turnada para su dictamen a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales; a la Segunda de Gobernación, así como a la de Participación Ciudadana, las cuales en su sesión celebrada el diecinueve de junio de dos mil veinte determinaron que resultaba inviable en su integridad, al igual que otras dos iniciativas, también presentadas por el Ejecutivo del Estado, las cuales se analizaron en el mismo dictamen (fojas 151 a 158 del tomo I del cuaderno de pruebas).⁴¹

59. El dictamen negativo citado en el punto anterior fue sometido a consideración del Pleno del Congreso del Estado de Chihuahua en la sesión correspondiente a su séptimo periodo extraordinario que tuvo lugar el veinticinco de

⁴¹ El dictamen en cuestión puede ser consultado en la Gaceta Parlamentaria 169-LXVI-II Año-VIII P.E., consultable en la dirección electrónica: <http://www.congresochihuahua.gob.mx/sesiones.php?pag=3&fecha1=&fecha2=&idtipo=&idlegislatura=66&idanio=&idperiodo=&numerosesion=&pagina=gacetas&buscar=>



junio de dos mil veinte, el cual se aprobó en los términos en que fue propuesto (fojas 545 a 657 del tomo II del cuaderno de pruebas).⁴²

60. Por su parte, la iniciativa presentada por los diputados Fernando Álvarez Monje y Miguel Francisco La Torre y Sáenz, fue turnada solamente a la Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales, siendo dictaminada en sentido favorable en su sesión de veintiséis de junio de dos mil veinte, mediante una aprobación de cuatro votos a favor y uno en contra. Tal como se narró anteriormente, el referido dictamen fue aprobado en sus términos por el Pleno del Congreso Local en su sesión extraordinaria realizada en la modalidad de acceso remoto o virtual el veintinueve de junio de dos mil veinte.

61. En vista de lo anterior, puede concluirse que, el hecho de que el Congreso Local haya desechado en sus términos la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Electoral del Estado de Chihuahua propuesta por el gobernador de esa entidad federativa, no le impedía al Congreso del Estado conocer y pronunciarse respecto de aquella otra que dio origen al Decreto LXVI/RFLEY/0734/2020 VIII P.E., puesto que es evidente que ambos proyectos provenían de promovientes distintos, a los cuales se les dio, por separado su correspondiente trámite legislativo.

62. Además, la propuesta de reforma al artículo 28 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua del gobernador, era parte de una propuesta más amplia de reforma al sistema electoral de dicha entidad federativa. En contraste, la presentada por los diputados locales sólo se limitaba a proponer la reforma a dicho precepto para establecer reglas al financiamiento privado de los partidos políticos.

63. En vista de lo anterior, contrario a los sostenido por el partido político accionante, en este caso no resulta aplicable lo dispuesto en los artículos 76 de

⁴² La versión estenográfica de la sesión del Congreso del Estado de Chihuahua, correspondiente a su séptimo periodo extraordinario puede consultarse en la Gaceta Parlamentaria 169-LXVI-II Año-VI-II P.E., consultable en la dirección electrónica:

<http://www.congresochihuahua.gob.mx/sesiones.php?pag=3&fecha1=&fecha2=&idtipo=&idlegislatura=66&idanio=&idperiodo=&numerosesion=&pagina=gacetas&buscar=>



la Constitución Política Local y 179 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, en los que se ordena que los proyectos de ley o decreto que hubieren sido desechados, no podrán volverse a presentar dentro de los siguientes doce meses contados a partir del día siguiente en que el Pleno o la Diputación Permanente las hubiera rechazado, puesto que de las constancias que integran el expediente legislativo relativo al Decreto LXVI/RFLEY/0734/2020 VIII P.E., se puede concluir que la iniciativa que dio lugar a la expedición de dicho decreto, no fue la concerniente a la iniciativa presentada por el gobernador del Estado de Chihuahua que había sido previamente desechada por el Pleno del Congreso Local en los términos propuestos por tres comisiones dictaminadoras, sino una diversa presentada por distintos sujetos legitimados para ello, esto es, por diputados integrantes del Congreso de dicha entidad federativa, la cual, además, fue dictaminada favorablemente por una sola comisión legislativa.

64. Lo anterior es así, pues la prohibición prevista en los artículos 76 de la Constitución Política y 179 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ambas del Estado de Chihuahua, en el sentido de que el Congreso Local no puede conocer de una iniciativa desechada anteriormente dentro de un plazo menor a doce meses, no impide que dicho órgano legislativo pueda pronunciarse respecto de otras iniciativas que no hayan sido discutidas, aun cuando se refieran al mismo tema.

65. Por lo anterior es que se declara infundado el concepto de invalidez que al respecto hizo valer el partido político accionante en contra del proceso legislativo que dio lugar a la aprobación del Decreto LXVI/RFLEY/0734/2020 VIII P.E.

66. SEXTO.—**Estudio del segundo y tercer conceptos de invalidez. Vulneración a los principios de igualdad, equidad, así como el de prevalencia del financiamiento público sobre el privado previsto en el artículo 41, fracción II, de la Constitución Federal.** En su segundo y tercer conceptos de invalidez el partido político accionante señala que el artículo 28, inciso 8), fracciones I y II, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, donde se establecen los límites anuales que, por financiamiento privado pueden recibir los partidos políticos, generan desigualdad e inequidad entre tales institutos, pues dichos límites se establecieron sobre bases distintas a las previstas en el artículo 56 de la Ley General de Partidos Políticos. Además de ello señala que, aplicando los porcentajes establecidos como límites al financiamiento privado previstos en



el artículo impugnado, se violenta el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado previsto en el artículo 41, fracción II, de la Constitución Federal.

67. Los conceptos de invalidez se consideran **infundados**, lo anterior con base en las siguientes razones.

68. Este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015, donde entre otros aspectos analizó la constitucionalidad del artículo 87, fracciones II y III, de la entonces vigente Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, concluyó lo siguiente:⁴³

"El Partido Acción Nacional considera que el legislador local, al establecer, en el artículo 87, fracciones II y III, la manera en que habrá de conformarse el financiamiento de los partidos políticos en la entidad y las reglas a que se sujetará, no partió de una base igualitaria de aportación para todos los partidos, en contra de lo dispuesto en el artículo 41, base II, de la Constitución Federal. Refiere que la determinación del cuarenta por ciento del monto total de financiamiento público ordinario para los partidos políticos, como límite de aportaciones permitidas a los militantes y del quince por ciento también del financiamiento público ordinario para los partidos políticos, como límite de aportaciones permitidas a los candidatos, rebasa por mucho el porcentaje establecido en el referido artículo 41, base II, constitucional, que parte de la base de un tratamiento igualitario, por lo que la mayoría de los partidos no podría llegar a ese monto que pueden aportar los militantes, generando una inequidad en el monto de aportación. Por último, señala que el precepto impugnado no respeta los límites al financiamiento privado que establece la Ley General de Partidos Políticos.

"A su vez, el Partido de la Revolución Democrática impugna el mismo precepto, por estimar que regula conceptos de financiamiento privado de forma

⁴³ Resuelta en la sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación celebrada el 11 de febrero de 2016, aprobado por mayoría de nueve votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. **El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.** El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente.



distinta a lo señalado en el artículo 56, numeral 2, de la Ley General de Partidos Políticos.

"El precepto impugnado dispone lo siguiente:

"Artículo 87. El financiamiento de los partidos políticos que provenga de la militancia, estará conformado por las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales, por las cuotas voluntarias y las que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas. Dichas aportaciones podrán ser en dinero o en especie de conformidad a lo dispuesto en el reglamento que al efecto apruebe el consejo general y se sujetará a las reglas siguientes:

"I. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político, deberá expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, del cual deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado;

"II. Cada partido político determinará los montos mínimos y máximos, la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados. Las aportaciones de militantes no podrán exceder, en su conjunto, del cuarenta por ciento del monto total de financiamiento público ordinario otorgado a los partidos políticos en el año donde se lleve a cabo la jornada electoral, y

"III. Los candidatos en su conjunto podrán aportar un quince por ciento del monto total de financiamiento público ordinario otorgado a los partidos políticos en el año donde se lleve a cabo la jornada electoral para el financiamiento de las campañas.'

"Los conceptos de invalidez son infundados.

"El precepto impugnado refiere que, el límite para las aportaciones de militantes será del cuarenta por ciento del monto total del financiamiento público ordinario otorgado a los partidos políticos en el año de la elección, mientras que el límite de las aportaciones de candidatos será del quince por ciento, lo que nos lleva a obtener un porcentaje de financiamiento privado del cincuenta y cinco por ciento compuesto entre ambos conceptos, como se advierte a continuación:



"Tipo de aportaciones	Porcentaje del financiamiento público ordinario
"Aportaciones de militantes	40%
"Aportaciones de candidatos	15%
"Total	55%

"Como se observa, la suma de los porcentajes establecidos por el legislador local para aportaciones de militantes y candidatos es menor al financiamiento público, por lo que no vulnera la prevalencia que debe existir de este último, en términos de lo dispuesto en el artículo 41, base II, de la Constitución Federal.

"Cabe aclarar que los conceptos de los porcentajes previstos en el precepto impugnado no representan el total de las participaciones por concepto de financiamiento privado, de manera que el legislador local deberá respetar en todo momento el principio de referencia establecido en la Constitución Federal, en el sentido de que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado, lo cual significa que este último invariablemente deberá ser menor a aquél.

"Referido lo anterior, debe determinarse si el precepto impugnado genera inequidad en el monto de aportación que pueden realizar los militantes de los partidos políticos y si sobrepasa los montos de aportaciones anuales que, para militantes y candidatos, se establecen en la Ley General de Partidos Políticos.

"En la impugnación, se alega que los porcentajes establecidos en el precepto impugnado, no parten de una base igualitaria de aportación, en términos del artículo 41, base II, constitucional, debido a la inequidad que genera la aportación de militantes de unos partidos frente a otros; sin embargo, no asiste la razón al accionante, toda vez que cada uno de los partidos, acorde con su propia situación, recibirá los elementos y financiamiento respectivos.

"Como se desprende de lo resuelto por este Pleno en la acción de inconstitucionalidad 5/99, la equidad en la obtención de recursos para el sostenimiento y la realización de los fines de los partidos políticos, estriba en el derecho igualitario para que todos puedan alcanzar esos beneficios y no por el hecho de



que, cuantitativamente hablando y por sus circunstancias particulares, un partido pueda o deba recibir más o menos cantidad de esos elementos o recursos.

"Debe entonces distinguirse entre el derecho mismo y su resultado material, ya que el primero corresponde a la situación legal que autoriza que, conforme a las bases y criterios respectivos, cada partido esté en condiciones de recibir los elementos y recursos que le correspondan; mientras que el segundo constituye el resultado cuantitativo, es decir, la obtención material de esos elementos y recursos, los que deberán corresponder a la situación real de cada partido y no necesariamente deberán coincidir con lo que materialmente reciben unos u otros.

"En conclusión, el hecho de que un partido pueda recibir mayor o menor financiamiento privado que otro partido no genera un problema de equidad, sino se trata de una situación en donde existe una idéntica oportunidad de conseguir recursos, pero cuyo resultado final dependerá de las circunstancias de cada partido.

"Por último, el precepto impugnado no permite que se rebasen los montos de aportaciones anuales de financiamiento privado, previstos en la legislación general.

"Si bien el artículo 56, numeral 2, incisos a) y b), de la Ley General de Partidos Políticos⁴⁴ regula las aportaciones de militantes, candidatos y simpatizantes

⁴⁴ Artículo 56

"...

"2. El financiamiento privado se ajustará a los siguientes límites anuales:

"a) Para el caso de las aportaciones de militantes, el dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate;

"b) Para el caso de las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, el diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos;

"c) Cada partido político, a través del órgano previsto en el artículo 43 inciso c) de esta ley determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas; y,

"d) Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior."



durante los procesos electorales, los límites establecidos no resultan vinculantes para las elecciones locales, toda vez que los mismos parten de bases de cálculo que no resultan aplicables para las elecciones locales, al utilizar parámetros que sólo se pueden utilizar en un contexto de elecciones federales.

"Así, por ejemplo, se utiliza el diez por ciento del tope de gasto de la elección presidencial inmediata anterior, como límite a aportaciones de candidatos y simpatizantes, baremo que no puede ser trasladado para efectos de cálculo de financiamiento a una elección local, al generar distorsiones indeseables en los montos de financiamiento privado que efectivamente pueden ser recaudados.

"Por tanto, si, en el caso, no existe una regulación específica a nivel constitucional o federal sobre los límites al financiamiento otorgado por militantes y candidatos a los partidos políticos en las elecciones locales, se entiende que las entidades federativas pueden ejercer su competencia en la materia.

"Así, no asiste razón al promovente, toda vez que, con base en el principio de reserva legal, se debe regular el financiamiento que deben tener los partidos políticos y sus campañas electorales, con la única limitante de que los recursos públicos deben prevalecer sobre los privados; cuestión que ya se ha estudiado.

"De esta manera, al ser acordes con el principio constitucional que determina que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado, los porcentajes establecidos por el legislador local son constitucionales.

"Robustece lo anterior, lo establecido en el artículo noveno del Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se modifica el diverso INE/CG17/2015, mediante el cual se determinaron los límites del financiamiento privado que podrán recibir los partidos por sus militantes y simpatizantes, las aportaciones de los precandidatos, candidatos, aspirantes y candidatos independientes, así como el límite individual de las aportaciones de simpatizantes durante el ejercicio dos mil quince, que indica a la letra lo siguiente:

"Noveno. Los límites a las campañas locales serán los que se indiquen en la normativa electoral de la entidad federativa correspondiente. Cuando las leyes locales en la materia remitan al criterio del INE, podrán tomar como referencia los porcentajes siguientes:



"Para el límite de las aportaciones que cada partido podrá recibir como aportaciones de militantes, en dinero o en especie, el 2% del financiamiento público local total otorgado a los partidos políticos para sus actividades ordinarias. Para el límite anual de aportaciones que los simpatizantes podrán realizar, el 10% del tope de gastos de gobernador inmediato anterior.

"Para el límite individual anual de aportaciones que los simpatizantes podrán realizar, 0.5% del tope de gastos de gobernador inmediato anterior.

"Para el límite de las aportaciones que los precandidatos podrán aportar a sus propias precampañas, el 10% del tope de precampaña de gobernador inmediato anterior, siendo que los límites individuales por precandidato, los determinará cada partido político.

"Para el límite anual de aportaciones que los candidatos podrán aportar para sus propias campañas, el 10% del tope de campaña de gobernador inmediato anterior, siendo que los límites individuales por candidato, los determinará cada partido político.

"Para el límite de aportaciones de aspirante a candidato independiente y sus simpatizantes podrán aportar para recabar el apoyo ciudadano el 10% del tope de gastos de campaña de la elección inmediata anterior de que se trate.

"Para el límite de aportaciones de candidatos independientes y sus simpatizantes podrán aportar para sus propias campañas el 10% del tope de gasto de campaña de que se trate.'

"Como se observa, el artículo noveno transcrito utiliza la expresión 'podrán', dando a entender que será decisión de cada entidad federativa determinar por sí misma en sus leyes los límites de aportaciones al financiamiento privado o tomar como referencia los porcentajes fijados con base en el criterio del Instituto Nacional Electoral.

"Por lo expuesto, se llega a la conclusión de que el artículo 87, fracciones II y III, de la Ley Electoral de Quintana Roo no es inconstitucional, en las porcio-



nes que establecen los límites al financiamiento de militantes y candidatos, debiendo reconocerse su validez."

69. Tomando en consideración lo anterior, se concluye que las entidades federativas cuentan con libertad de configuración para establecer en sus respectivas leyes electorales, los montos máximos que deben tener las aportaciones de sus militantes y simpatizantes "**con la única limitante de que los recursos públicos deben prevalecer sobre los privados**", lo cual tiene sustento en lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso h), en relación con el artículo 41, base II, primer párrafo, ambos de la Constitución Federal, así como en lo sostenido en el precedente antes transcrito.

70. En este contexto se advierte que el Congreso del Estado de Chihuahua optó por establecer un modelo de límites al financiamiento privado en el que, si bien, se adoptan bases de cálculo distintas a las previstas en el artículo 56, numeral 2, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos, para fijar los porcentajes máximos que los partidos políticos pueden recibir por concepto de aportaciones de militantes, así como de precandidatos, candidatos y simpatizantes, ello resulta constitucionalmente válido, en tanto que, como se ha dicho, las entidades federativas cuentan con libertad de configuración legislativa en esta materia. No obstante, atendiendo a lo planteado por el partido político promovente, resulta necesario analizar las reglas que rigen los límites al financiamiento privado de los partidos políticos en el Estado de Chihuahua, a fin de determinar si éstas vulneran o no, el principio de equidad en el acceso a los recursos con los que tales institutos políticos desarrollan sus actividades, previsto en el artículo 41, base II, primer párrafo, de la Constitución Federal.

71. En esta tesitura, no se advierte que las reglas aplicables al financiamiento privado previstas en el artículo 28, numeral 8, fracciones I y II, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, trastoquen el principio de equidad que debe regir al financiamiento que pueden recibir los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y las concernientes a la obtención del voto.

72. De lo dispuesto en el primer párrafo de la base II del artículo 41, en relación con lo previsto en el artículo 116, fracción IV, incisos g) y h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que debe ser



en la ley donde se garantice que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades.

73. Es por ello, por lo que, tanto en la Constitución Federal, como en las leyes concernientes a los partidos políticos, se establecen las bases, principios y reglas para que tales entidades de interés público puedan acceder en condiciones de equidad, tanto a las prerrogativas a las que tienen derecho (entre las que se encuentra el otorgamiento de financiamiento público), como al financiamiento privado para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y de campaña.

74. Ahora bien, de lo dispuesto en los artículos 41, base II y 116, fracción IV, incisos g) y h), de la Constitución Federal se desprende que, en cuanto al financiamiento que pueden recibir los partidos políticos, existe el mandato de que éste debe ser equitativo, mas no igualitario, lo cual implica que cada partido podrá percibir lo que proporcionalmente le corresponda acorde con su grado de representatividad.

75. Así, por ejemplo, de lo establecido en el artículo 41, base II, inciso a), de la Constitución Federal, en relación con lo previsto en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, se observa que el financiamiento público que se otorga como prerrogativa a los partidos políticos, se distribuye en razón de su representatividad.

76. Idéntica cuestión acontece con el financiamiento privado que los partidos políticos nacionales pueden recibir de sus militantes y simpatizantes. Así, aun cuando en términos del artículo 56, numeral 2, de la Ley General de Partidos Políticos, el límite al financiamiento privado se establece sobre una base que es igual para todos los partidos políticos, resulta claro que la cantidad que, por esa modalidad cada uno de ellos puede obtener será diferente en cada caso, dado que ello dependerá, tanto de las aportaciones que logren recabar de sus militantes y simpatizantes, como del financiamiento público que les haya sido otorgado, pues en términos de lo dispuesto en el artículo 41, base II, primer párrafo, de la Constitución Federal, el financiamiento público debe prevalecer sobre el financiamiento privado.



77. Considerando lo anterior, se observa que las reglas concernientes a los límites al financiamiento privado que los partidos políticos pueden obtener de sus militantes, precandidatos, candidatos y simpatizantes, establecidas en el artículo 28, inciso 8), fracciones I y II, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, atienden al principio de equidad previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso h), en relación con el artículo 41, base II, primer párrafo, de la Constitución Federal.

78. Así, por lo que corresponde a las aportaciones de militantes, se advierte que en la fracción I del inciso 8) del artículo 28 de la Ley Electoral Local, su límite se estableció hasta en un ochenta por ciento del financiamiento público que se otorgue a cada uno de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y de campaña en el año de que se trate.

79. La regla anterior, no transgrede el principio de equidad, puesto que el límite de aportaciones de militantes fue establecido por el Congreso Local dependiendo del financiamiento público que reciben los partidos políticos, el cual, como se ha dicho, se otorga en razón de su representatividad. Siendo esto así, resulta equitativo que el límite al financiamiento privado proveniente de aportaciones de militantes se haya fijado tomando como referente el financiamiento público que se da a cada uno de los partidos políticos, pues ello hace que éste resulte acorde con la fuerza electoral que tales institutos tienen en el Estado de Chihuahua.

80. Lo mismo acontece respecto de las aportaciones de personas precandidatas, candidatas y simpatizantes para ser utilizadas en las campañas, las cuales, de acuerdo con lo ordenado en la fracción II del inciso 8) del artículo 28 de la Ley Electoral Local, pueden llegar hasta el quince por ciento del tope de gasto para la elección de la gubernatura inmediata anterior.

81. En este caso, si bien la base para establecer el porcentaje máximo de tales aportaciones es igual para todos los partidos políticos, pues se toma el mismo referente, esto es, el quince por ciento del tope de gasto para la gubernatura inmediata anterior, resulta claro que lo que cada partido político podrá obtener por esta modalidad de financiamiento será distinto, pues ello dependerá de las aportaciones que efectivamente logren recabar de sus precandidatos,



candidatos y simpatizantes; así como del financiamiento público que haya recibido en el año que corresponda, pues en ningún caso el financiamiento privado deberá prevalecer sobre lo que reciban por concepto de financiamiento público.

82. Considerando lo anterior, no se advierte que las reglas relativas a los límites al financiamiento privado previstas en el artículo 28, inciso 8), fracciones I y II, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua transgredan el principio de equidad, pues aun cuando los partidos políticos con registro en el Estado de Chihuahua pueden obtener cantidades diferentes por dicha modalidad de financiamiento, ello no resulta inequitativo, pues en todo caso tales diferencias serán resultado de su respectiva representatividad, la cual fue considerada por el legislador local al establecer los porcentajes máximos de aportaciones de militantes y simpatizantes.

83. En conclusión, **resultan infundadas** las argumentaciones hechas valer en torno a que el modelo de límites anuales de financiamiento privado proveniente de aportaciones de militantes y simpatizantes previsto en el artículo 28, inciso 8), fracciones I y II, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, resulta inconstitucional por transgredir los principios de igualdad y de equidad, al establecerse que el límite anual de las aportaciones de militantes dependerá del financiamiento público que se otorgue a cada uno de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y de campaña en el año de que se trate, y no sobre una base igualitaria para todos los institutos políticos como la que se contempla en el artículo 56, numeral 2, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos, donde se previene para esos mismos efectos que se debe tomar en cuenta el financiamiento otorgado a la totalidad de los partidos políticos.

84. Lo anterior es así, puesto que, como se dijo por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015, las entidades federativas cuentan con libertad configurativa para establecer los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes, con la única salvedad de que los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado, por lo que mientras se respete tal restricción, pueden establecer bases distintas a las previstas en el artículo 56, numeral 2, de la Ley General de Partidos Políticos para fijar los porcentajes relativos a los límites al financiamiento privado prove-



niente de sus militantes y simpatizantes, pues las establecidas en dicho numeral no resultan vinculantes para las elecciones locales, toda vez que los mismos parten de bases de cálculo que no resultan aplicables para las elecciones locales, al aplicar parámetros que sólo se pueden utilizar en un contexto de elecciones federales.⁴⁵

85. En relación con los argumentos mediante los cuales se cuestiona que las fracciones I y II del inciso 8) del artículo 28 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua transgreden el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, previsto en el artículo 41, base II, primer párrafo, de la Constitución Federal, también resultan **infundados** por las razones siguientes:

86. En el artículo 3 Bis, numeral 1, incisos g), l), o) y t), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, se establecen las siguientes definiciones:

- Candidata o candidato: La ciudadana o ciudadano que, debidamente registrado ante los órganos electorales, pretende acceder a un cargo de elección popular mediante el voto.

- Militante de partido político: La ciudadana o ciudadano que formalmente pertenece a éste y participa en las actividades propias del mismo, sea en su organización o funcionamiento y que estatutariamente cuenta con derechos y obligaciones.

- Precandidata o precandidato: Es aquella persona ciudadana que pretende ser postulada por un partido político como candidata a cargo de elección popular, conforme a esta ley y a los estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatas o candidatos a cargos de elección popular.

⁴⁵ Al respecto, en la foja 342 de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015, se dijo lo siguiente: "Si bien el artículo 56, numeral 2, incisos a) y b), de la Ley General de Partidos Políticos regula las aportaciones de militantes, candidatos y simpatizantes durante los procesos electorales, los límites establecidos no resultan vinculantes para las elecciones locales, toda vez que los mismos parten de bases de cálculo que no resultan aplicables para las elecciones locales, al utilizar parámetros que sólo se pueden utilizar en un contexto de elecciones federales."



- Simpatizante de partido político: La persona que se adhiere espontáneamente a un partido, por afinidad con las ideas que éste postula, sin llegar a vincularse a él por el acto formal de la afiliación.

87. Considerando tales definiciones, así como lo dispuesto en el artículo 28, inciso 8), fracciones I y II, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua se advierte que, al establecer los límites anuales al financiamiento privado, el legislador del Estado de Chihuahua lo hizo en los términos siguientes:

- Para el caso de las **aportaciones de militantes**, esto es, de las provenientes de los ciudadanos que formalmente se encuentran afiliadas a un partido político, será de hasta el ochenta por ciento del financiamiento público otorgado al partido político para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y de campaña en el año de que se trate.

- Para el caso de **personas precandidatas, candidatas y de simpatizantes**, entendiendo por esto último, a las personas que no están afiliadas al partido político, pero que guardan afinidad con las ideas que postulan, el límite anual de sus aportaciones se fijó hasta en un quince por ciento del tope de gasto para la elección de la gubernatura inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatas y candidatos.

88. Tomando en cuenta lo anterior, se advierte que los porcentajes previstos en el artículo 28, inciso 8), fracciones I y II, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, no superan los límites al financiamiento público.

89. Así, por cuanto hace a la fracción I del inciso 8) del artículo 28 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, se observa que el límite anual de las aportaciones de militantes para el sostenimiento de las actividades ordinarias y de campañas en el año de que se trate, se estableció **hasta en un ochenta por ciento** del financiamiento público que se otorgue a cada uno de los partidos políticos.

90. Se advierte entonces que, el citado porcentaje no se estableció mediante un número fijo, sino por una cifra, cuyo máximo puede llegar hasta el



ochenta por ciento, lo que permite afirmar que se trata de un **porcentaje variable** que, por lo mismo puede ser ajustado.

91. Lo mismo acontece respecto de lo señalado en la fracción II del inciso 8) del artículo 28 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, pues el límite de financiamiento proveniente de las aportaciones de personas precandidatas, candidatas y simpatizantes durante los procesos electorales para ser utilizadas en las campañas de candidatas y candidatos, se estableció **en un máximo del quince por ciento** del tope de gasto para la elección de gubernatura inmediata anterior, lo que permite afirmar que dicho porcentaje puede ser ajustado en una cifra menor.

92. En este contexto, de acuerdo con lo señalado en la fracción IV del inciso 8) del artículo 28 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, se infiere que el legislador local otorgó al Instituto Estatal Electoral la facultad de ajustar los porcentajes previstos, tanto en esa fracción IV, así como en los señalados en las fracciones I y II de ese mismo inciso, al establecer que dicha autoridad tiene el deber de garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. Para mayor claridad se transcribe el artículo en cuestión:

"Artículo 28.

"1 a 7. ...

"8) El financiamiento privado se ajustará a los siguientes límites anuales:

"I. Para el caso de las aportaciones de militantes, hasta el 80% del financiamiento público otorgado a cada uno de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y de campaña en el año de que se trate.

"II. Para el caso de las aportaciones de personas precandidatas, candidatas, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, hasta el 15% del tope de gasto para la elección de gubernatura inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatas y candidatos.



"III. Cada partido político, a través de su órgano interno competente, determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales que las personas precandidatas y candidatas aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas.

"IV. Las aportaciones de simpatizantes, personas precandidatas y candidatas tendrán como límite individual anual hasta el 1% del tope de gasto para la elección de gubernatura inmediata anterior. **Precisando que en todos estos casos, el Instituto Estatal Electoral deberá garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los recursos de origen privado.**"⁴⁶

93. Por lo anterior, se concluye que los límites anuales de financiamiento privado establecidos mediante porcentajes variables modulables por el Instituto Estatal Electoral, previstas en el artículo 28, inciso 8), fracciones I y II, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, cumplen con el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado previsto en el artículo 41, base II, primer párrafo, de la Constitución Federal, por lo que se reconoce su validez.

94. SÉPTIMO.—Estudio de las presuntas violaciones al principio de certeza electoral respecto del artículo cuarto transitorio del Decreto LXVI/RFLEY/0732/2020 VIII P.E.

95. El artículo cuarto transitorio del Decreto LXVI/RFLEY/0732/2020 VIII P.E., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el primero de julio de dos mil veinte, señala lo siguiente:

"Artículo cuarto. En cuanto a las elecciones directas de regidores por demarcación territorial, entrará en vigor para el proceso electoral 2023-2024, en los términos que establezca la Ley Electoral del Estado de Chihuahua."

96. En relación con el artículo antes transcrito, el partido político promoviente señaló que transgrede el principio de certeza, dado que la Ley Electoral Local

⁴⁶ El resaltado es propio.



previene que la elección de las regidurías y del presidente municipal deben realizarse por medio de planillas de Ayuntamientos, no contemplándose la elección directa de los regidores por demarcación territorial, por lo que el artículo transitorio combatido genera confusión y desestabilidad al sistema electoral chihuahuense dada la antinomia que se presenta entre el artículo cuarto transitorio impugnado y la configuración que la Ley Electoral del Estado de Chihuahua prevé para las elecciones de Ayuntamientos (presidencia municipal y regidurías).

97. En el proyecto se proponía declarar la invalidez del referido artículo cuarto transitorio, dado que ordena la realización de elecciones directas de regidores por demarcación territorial para el proceso electoral 2023-2024, sin que exista el marco normativo adecuado para que tales comicios puedan desarrollarse en esos términos, lo que afecta los principios constitucionales conforme a los cuales debe llevarse a cabo el ejercicio de la función electoral, pues genera incertidumbre, tanto para las autoridades electorales como para los ciudadanos de dicha entidad federativa, al no poder determinar con seguridad y certeza si la elección al cargo de regidor en los Ayuntamientos a realizarse en el proceso electoral 2023-2024, se desarrollará bajo las reglas vigentes de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, o en alguna otra normatividad de expedición incierta que haga factible la aplicación de la referida disposición transitoria.

98. Sometida a votación la propuesta del proyecto en sesión pública celebrada el diez de septiembre de dos mil veinte, se obtuvieron siete votos a favor de la propuesta de las Ministras Ana Margarita Ríos Farjat, Norma Lucía Piña Hernández, Yasmín Esquivel Mossa, así como de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Javier Laynez Potisek; mientras que los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

99. Por lo anterior, al no haberse obtenido una votación mayoritaria de ocho votos para declarar la invalidez de la norma impugnada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el Tribunal Pleno determinó de-



sestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido.

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 transitorio cuarto del Decreto No. LXVI/RFLEY/0732/2020 VIII P.E., mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua y del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de julio de dos mil veinte.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 28, inciso 8), fracciones I y II, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, reformados mediante el Decreto LXVI/RFLEY/0734/2020 VIII P.E., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de julio de dos mil veinte, en atención a lo expuesto en el considerando sexto de este fallo.

CUARTO.—Publíquese esta resolución 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 y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la causa de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:



Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de las presuntas violaciones al principio de certeza electoral respecto del artículo cuarto transitorio del Decreto LXVI/RFLEY/0732/2020 VIII P.E., consistente en declarar la invalidez del artículo transitorio cuarto del Decreto No. LXVI/RFLEY/0732/2020 VIII P.E., mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua y del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de julio de dos mil veinte. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, 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 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 quinto, relativo al estudio del primer concepto de invalidez, donde se hacen valer presuntas violaciones al proceso legislativo, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto No. LXVI/RFLEY/0734/2020 VIII P.E., mediante el cual se reforma el artículo 28, inciso 8) y se le adiciona el inciso 9), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de julio de dos mil veinte. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena



anunció voto concurrente. Los Ministros Aguilar Morales y Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio del segundo y tercer concepto de invalidez, denominado "Vulneración a los principios de igualdad, equidad, así como el de prevalencia del financiamiento público sobre el privado previsto en el artículo 41, fracción II, de la Constitución Federal", consistente en reconocer la validez del artículo 28, inciso 8), fracciones I y II, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, reformado mediante el Decreto No. LXVI/RFLEY/0734/2020 VIII P.E., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de julio de dos mil veinte. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

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, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de diez de septiembre 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 precisados, dejando a salvo el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 74/2006 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, junio de 2006, página 963, con número de registro digital: 174899.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL (LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CARECER DE LEGITIMACIÓN EL PARTIDO POLÍTICO PARA IMPUGNAR NORMAS QUE NO SON DE NATURALEZA ELECTORAL [ARTÍCULOS 53, PÁRRAFO TERCERO, Y 69, FRACCIÓN I, INCISOS DEL D) AL Z), DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO].

III. 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 NÚMERO 190, POR EL QUE SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE NORMAS ELECTORALES. AUSENCIA DE UNA VIOLACIÓN A LA VEDA ELECTORAL –SU EXPEDICIÓN NOVENTA DÍAS ANTES DE QUE INICIE EL PROCESO ELECTORAL EN QUE VAYAN A APLICARSE– (DECRETO NÚMERO 190, POR EL QUE SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

V. MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA DEFINIR EL NÚMERO Y PORCENTAJE DE REGIDORES DE LOS AYUNTAMIENTOS QUE OCUPARÁN EL CARGO POR AMBOS PRINCIPIOS (DECRETO NÚMERO



190, POR EL QUE SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

VI. ELECCIÓN CONSECUTIVA DE INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS. LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN LA OBLIGACIÓN DE ESTABLECERLA, SIEMPRE QUE SUS MANDATOS NO EXCEDAN DE TRES AÑOS Y QUE, DE PRETENDER REELEGIRSE POR UN PARTIDO DISTINTO AL QUE LOS POSTULÓ PARA SU PRIMER PERIODO, RENUNCIEN A LOS MISMOS O PIERDAN SU MILITANCIA ANTES DE LA MITAD DE SU MANDATO (DECRETO NÚMERO 190, POR EL QUE SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

VII. MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS NO ES APLICABLE A LA REGULACIÓN DE LA INTEGRACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS (DECRETO NÚMERO 190, POR EL QUE SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

VIII. MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LA REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE LOS MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS NO VULNERA LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL NI EL DERECHO AL VOTO PASIVO (DECRETO NÚMERO 190, POR EL QUE SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).



IX. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AUSENCIA DE OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA REGULACIÓN DE LAS FÓRMULAS DE ASIGNACIÓN DE LAS REGIDURÍAS (DECRETO NÚMERO 190, POR EL QUE SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 278/2020 Y ACUMULADAS 279/2020, 280/2020, 281/2020, 282/2020 Y 284/2020. PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y OTROS. 18 DE FEBRERO DE 2021. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad 278/2020 y acumuladas 279/2020, 280/2020, 281/2020, 282/2020 y 284/2020, promovidas por los partidos políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, del Trabajo y Encuentro Solidario.

I. Antecedentes

1. Iniciativa. El once de agosto de dos mil veinte, con fundamento en el artículo 51, fracción V, de la Constitución Política del Estado de México (Constitución Local), el senador Higinio Martínez Miranda presentó una iniciativa al Poder Legislativo del Estado de México para reducir el número de integrantes de los Ayuntamientos como política de austeridad. Para estos efectos, propuso reformar la Ley Orgánica Municipal y el Código Electoral del Estado de México.

2. Dictamen. El veintidós de septiembre de dos mil veinte, la iniciativa fue turnada a las comisiones legislativas electoral y de desarrollo democrático y de



legislación y administración municipal, las cuales dictaminaron favorablemente la propuesta por razones similares a las expuestas en la iniciativa.

3. Discusión y votación. El veintinueve de septiembre de dos mil veinte, el dictamen con el proyecto de decreto se sometió a discusión del Pleno y fue aprobado en lo general y particular por mayoría de votos.

4. Publicación. El mismo día, en la Gaceta Oficial del Estado de México fue publicado el Decreto Número 190, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y del Código Electoral del Estado de México.

5. Demandas. En contra de las modificaciones a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y al Código Electoral del Estado de México, el veintisiete de octubre de dos mil veinte, los partidos políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano y de la Revolución Democrática promovieron acciones de inconstitucionalidad; el veintinueve del mismo mes y año, los Partidos del Trabajo, Encuentro Solidario y Verde Ecologista de México.

6. Registro, turno y acumulación. El veintiocho, veintinueve y treinta de octubre de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó registrar las acciones de inconstitucionalidad con los números de expediente **278/2020, 279/2020, 280/2020, 281/2020, 282/2020 y 284/2020**. En la primera de ellas, por razón de turno designó al Ministro Javier Laynez Potisek para que actuara como instructor en el procedimiento y, por acumulación, al existir identidad respecto del decreto legislativo impugnado, también en las demás.

7. Admisión. El doce de noviembre de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió las acciones de inconstitucionalidad a trámite, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de México para que rindieran sus respectivos informes al haberseles atribuido la emisión y promulgación de las normas generales impugnadas, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que correspondiera a su representación; también solicitó la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, finalmente, requirió



al Instituto Electoral del Estado de México para que informara la fecha de inicio del próximo proceso electoral en la entidad.

8. Inicio del proceso electoral. El veinte de noviembre de dos mil veinte, el Instituto Electoral del Estado de México informó que el próximo proceso electoral iniciaría durante la primera semana de enero de dos mil veintiuno, de conformidad con lo previsto en el artículo 235 del Código Electoral de dicha entidad federativa.¹

9. Informes. El veinticinco de noviembre de dos mil veinte, los Poderes Legislativo y el Ejecutivo del Estado de México rindieron sus respectivos informes para defender la validez de las disposiciones impugnadas.

10. Opiniones. El veintiocho de noviembre se recibió la opinión que formularon los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por su parte, ni la Fiscalía General de la República ni la Consejería Jurídica del Gobierno Federal formularon opinión en este asunto.

11. Cierre de la instrucción. Agotado en sus términos el trámite respectivo y previo acuerdo de cierre de instrucción, el diez de diciembre de dos mil veinte se recibió el expediente en la ponencia del Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

II. Competencia

12. Este Tribunal Pleno es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal,² 1o. de la Ley Reglamentaria de

¹ **Artículo 235.** Los procesos electorales ordinarios iniciarán en la primera semana del mes de enero del año correspondiente a la de la elección y concluirán con los cómputos y declaraciones que realicen los consejos del instituto, o con las resoluciones que, en su caso, pronuncie el Tribunal Electoral."

² **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...



las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante ley reglamentaria),³ 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁴ y el punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,⁵ toda vez que diversos partidos políticos con registro nacional plantearon la posible contradicción entre el Código Electoral y la Ley Orgánica Municipal, ambos del Estado de México, y la Constitución General de la República.

III. Precisión de las normas impugnadas

13. Enseguida deben precisarse las normas impugnadas en cada una de las acciones de inconstitucionalidad.

A. En la acción de inconstitucionalidad 278/2020, el Partido Acción Nacional impugnó:

"Artículo 16, fracciones I, II, III; y la derogación de la fracción IV, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México;

Artículo 28, fracción II incisos a), b), c) y fracción III; y la derogación del inciso d), del dispositivo señalado del Código Electoral del Estado de México."

"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."

³ "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."

⁴ "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."

⁵ "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...



B. En la acción de inconstitucionalidad 279/2020, el Partido Movimiento Ciudadano impugnó:

Las reformas a los artículos 28 del Código Electoral del Estado de México y 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicados en fecha 29 de septiembre de 2019.

C. En la acción de inconstitucionalidad 280/2020, el Partido de la Revolución Democrática impugnó:

Reforma de las fracciones I, II y III del artículo 16, el inciso a) de la fracción I del artículo 69 y la derogación de la fracción IV del artículo 16, el párrafo tercero del artículo 53 y los incisos d), e), f), g), h), i), j), k), l), m), n), ñ), o), p), q), r), s), t), u), v), w), x), y), z), z.1), z.2) y z.3), de la fracción I del artículo 69 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Reforma de los incisos a), b) y c) de la fracción II y fracción III del artículo 28 y la derogación del inciso d) de la fracción II del artículo 28 del Código Electoral del Estado de México.

D. En la acción de inconstitucionalidad 281/2020, el Partido Verde Ecológico de México impugnó:

Las reformas realizadas a las fracciones I, II y III del artículo 16, el inciso a) de la fracción I del artículo 69 y se derogan la (sic) fracción IV del artículo 16, el párrafo tercero del artículo 53 y los incisos d), e), f), g), h), i), j), k), l), m), n), ñ), o), p), q), r), s), t), u), v), w), x), y), z), z.1), z.2), y z.3) de la fracción I del artículo I (sic) del artículo 69 de la Leu (sic) Organiza (sic) Municipal del Estado de México. Así como, las relativas a los incisos a), b) y c); de la fracción II y fracción III del artículo 28 y se deroga el inciso d) de la fracción II del artículo 28 del Código Electoral del Estado de México.

E. En la acción de inconstitucionalidad 282/2020, el Partido del Trabajo impugnó:

Decreto 190 relativo a las reformas realizadas a las fracciones I, II y III del artículo 16, el inciso a) de la fracción I del artículo 69 y se derogan la fracción IV



del artículo 16, el párrafo tercero del artículo 53 y los incisos d), e), f), g), h), i), j), k), l), m), n), ñ), o), p), q), r), s), t), u), v), w), x), y), z), z.1), z.2), y z.3) de la fracción I del artículo I (sic) del artículo 69 de la Ley (sic) Orgánica Municipal del Estado de México. Así como, las relativas a los incisos a), b) y c) de la fracción II y fracción III del artículo 28 y se deroga el inciso d) de la fracción II del artículo 28 del Código Electoral del Estado de México.

F. En la acción de inconstitucionalidad 284/2020, el Partido Encuentro Solidario impugnó:

"Única. Lo son las fracciones I, II y III del artículo 16, el inciso a) de la fracción I del artículo 69 y se deroga la fracción IV del artículo 16, el párrafo tercero del artículo 53 y los incisos d), e), f), g), h), i), j), k), l), m), n), ñ), o), p), q), r), s), t), u), v), w), x), y), z), z.1), z.2), y z.3) de la fracción I del artículo 69 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial del Estado de México, Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, registro DCG NUM. 001 1021, características 113282801, de fecha 29 de septiembre de 2020."

14. En suma, los partidos políticos actores impugnan las modificaciones a la Ley Orgánica Municipal y al Código Electoral del Estado de México efectuadas mediante el Decreto Número 190, ya que en virtud de su artículo primero se reformaron las fracciones I, II y III del artículo 16, el inciso a) de la fracción I del artículo 69, y se derogaron la fracción IV del artículo 16, el párrafo tercero del artículo 53 y los incisos d), e), f), g), h), i), j), k), l), m), n), ñ), o), p), q), r), s), t), u), v), w), x), y), z), z.1), z.2) y z.3) de la fracción I del artículo 69 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; y por virtud de su artículo segundo se reformaron los incisos a), b) y c) de la fracción II y la fracción III del artículo 28 y se derogó el inciso d) de la fracción II del artículo 28 del Código Electoral del Estado de México.

IV. Oportunidad

15. En congruencia con el segundo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional, el artículo 60 de la ley reglamentaria prevé que el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados



a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, y que en materia electoral todos los días se considerarán como hábiles.⁶

16. En atención a lo anterior, si las disposiciones impugnadas fueron publicadas el veintinueve de septiembre de dos mil veinte, el plazo para presentar la demanda transcurrió del treinta de septiembre al veintinueve de octubre de dos mil veinte. Por tanto, si los escritos de demanda se presentaron el antepenúltimo y el último día del plazo respectivo,⁷ las acciones de inconstitucionalidad se ejercitaron de manera oportuna.

V. Legitimación

17. De conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 62, último párrafo, de la ley reglamentaria,⁸ los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigentes nacionales, podrán promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o locales. Asimismo, con fundamento en los artículos citados, los partidos políticos podrán promover acciones de inconstitucionalidad, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

"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."

⁶ "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."

⁷ El veintisiete de octubre se recibieron en la Suprema Corte los escritos de demanda de los partidos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano y de la Revolución Democrática. El veintinueve del mismo mes y año se recibieron los de los partidos Verde Ecologista de México y Encuentro Solidario. Todos los escritos fueron depositados en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte, salvo los de los partidos Verde Ecologista de México y del Trabajo, que se recibieron mediante el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.

⁸ "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."



- I. Cuenten con registro ante la autoridad electoral correspondiente.
- II. Promuevan por conducto de su dirigencia nacional o estatal, según sea el caso.
- III. Quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.
- IV. Se impugnen normas de naturaleza electoral y tratándose de partidos políticos con registro estatal, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

18. El primero de los requisitos señalados quedó colmado plenamente, toda vez que el Instituto Nacional Electoral informó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que los partidos políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, del Trabajo y Encuentro Solidario, cuentan con registro vigente como partidos políticos nacionales.

19. Los dos requisitos siguientes también quedaron colmados, como se muestra a continuación:

20. Acción de inconstitucionalidad 278/2020. En representación del Partido Acción Nacional suscribió la demanda el presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Marko Antonio Cortés Mendoza, carácter que fue acreditado con la certificación de la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, Daniela Casar García, expedida el dieciocho de noviembre de dos mil veinte, donde se hace constar la integración actual de dicho comité y en ésta se puede apreciar que él es la persona que lo preside.

21. De conformidad con los artículos 19, 57, inciso a), y 53, inciso a), de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, la representación legal del Partido Acción Nacional corresponde al presidente del Comité Ejecutivo Nacional.⁹

⁹ "Artículo 19. La máxima autoridad de Acción Nacional reside en la Asamblea Nacional."



22. Acción de inconstitucionalidad 279/2020. En representación del Partido Movimiento Ciudadano suscribieron la demanda José Clemente Castañeda Hoeflich, Alfonso Armando Vidales Vargas Ochoa, Maribel Ramírez Topete, Royfid Torres González, Perla Yadira Escalante Domínguez y Verónica Delgadillo García, el primero como coordinador y los otros cinco como integrantes de la Comisión Operativa Nacional, cuyas personalidades quedaron acreditadas con la certificación de la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, Daniela Casar García, expedida el dieciocho de noviembre de dos mil veinte, donde se hace constar la integración actual de dicha comisión y en la cual se puede apreciar que el primero es coordinador y los otros son integrantes.

23. De conformidad con el artículo 20.1 y 2, incisos a) y o), de los Estatutos de Movimiento Ciudadano,¹⁰ la dirección del partido está a cargo de la Comisión Operativa Nacional, la cual se integra por nueve miembros y cuyas decisiones

"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."

¹⁰ **"Artículo 20.** De la Comisión Operativa Nacional.

"1. La Comisión Operativa Nacional se forma por nueve integrantes y será elegida entre las personas integrantes numerarias de la Coordinadora Ciudadana Nacional para un periodo de tres años por la mayoría absoluta de votos de la Convención Nacional Democrática, ostenta la representación política y legal de Movimiento Ciudadano y de su dirección nacional. Sus sesiones deberán ser convocadas por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria cada quince días y de manera extraordinaria en su caso, con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus integrantes. El quórum legal para sesionar se constituirá con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Operativa Nacional tendrán plena validez, con la aprobación y firma de la mayoría, y en caso de urgencia suscritos únicamente con la firma de la coordinadora o coordinador, en términos de lo previsto por el artículo 21 numeral 5, de los presentes estatutos.



se toman por mayoría, y a la que le corresponde representar legalmente al partido en asuntos judiciales y ejercitar acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

24. No pasa desapercibido que la demanda también fue suscrita por Jorge Álvarez Máñez, quien se ostentó como secretario general de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional; sin embargo, en términos del artículo 18.5, inciso c), de los estatutos del partido, su intervención sólo se limita a certificar los acuerdos de la Comisión Operativa Nacional.¹¹

25. Acción de inconstitucionalidad 280/2020. En representación del Partido de la Revolución Democrática suscribió la demanda el presidente de la Dirección Nacional Ejecutiva, José de Jesús Zambrano Grijalva, personalidad que quedó acreditada con la certificación de la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, Daniela Casar García, expedida el dieciocho de noviembre de dos mil veinte, donde se hace constar la integración actual de dicha dirección y en la cual se puede apreciar que él es su presidente.

26. De conformidad con los artículos 36, 38, a), y 39, apartado B, fracción IV, del Estatuto del Partido de la Revolución Democrática,¹² la dirección del partido

"La comisión operativa nacional inmediatamente después de su elección nombrará de entre sus integrantes, por un periodo de tres años, a su coordinadora o coordinador, quien será non entre pares y tendrá como responsabilidad adicional, la vocería y la representación política y legal de Movimiento Ciudadano.

"2. Son atribuciones y facultades de la comisión operativa nacional:

"a) Ejercer la representación política y legal de Movimiento Ciudadano en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer convenios en los marcos de la legislación vigente. A excepción de la titularidad y representación laboral, que será en términos de lo establecido en el artículo 35, numeral 9 de los estatutos.

"b) a ñ) ...

"o) Para interponer, en términos de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral."

¹¹ "Artículo 18. De la coordinadora ciudadana nacional. ...

"5. La coordinadora ciudadana nacional nombrará a la persona titular de la Secretaría General de Acuerdos, quien tendrá las siguientes funciones: ...

"c) Certificar las actas y los acuerdos de la coordinadora ciudadana nacional, de la Comisión Permanente y de la Comisión Operativa Nacional, cuando así se requiera."

¹² "Artículo 36. La Dirección Nacional Ejecutiva es la autoridad superior en el País entre consejo y consejo. es la encargada de desarrollar y dirigir la labor política, organizativa, así como la administración del partido."



está a cargo de la Dirección Nacional Ejecutiva y el presidente puede representar legalmente al partido.

27. Acción de inconstitucionalidad 281/2020. En representación del Partido Verde Ecologista de México suscribió la demanda Raúl Servín Ramírez, quien acreditó su personalidad con un poder general para pleitos y cobranzas que le fue otorgado por Pilar Guerrero Rubio y Gabriela Aguilar García, la primera como secretaria ejecutiva y la segunda como secretaria técnica del Comité Ejecutivo Nacional de ese partido, donde expresamente lo facultaron para interponer toda clase de acciones y representar al partido ante toda clase de autoridades, incluida esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. De acuerdo con la certificación de la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, Daniela Casar García, expedida el dieciocho de noviembre de dos mil veinte, donde se hace constar la integración actual de dicho comité, se puede apreciar que Pilar Guerrero Rubio es la secretaria ejecutiva y Gabriela Aguilar García, la secretaria técnica.

28. De conformidad con los artículos 19, primer párrafo, y 22, fracción I, inciso g), subinciso 4, del Estatuto del Partido Verde Ecologista de México,¹³ la

"Artículo 38. La Dirección Nacional Ejecutiva se integrará por las personas que ocupen los siguientes cargos:

"a) La presidencia nacional, con voz y voto;

"b) La secretaría general nacional, con voz y voto;

"c) Los siete integrantes que ocuparán las secretarías Nacionales, con derecho a voz y voto;

"d) La Presidencia de la Mesa Directiva del Consejo Nacional con derecho a voz;

"e) Las coordinaciones de los grupos parlamentarios del partido en el Congreso de la Unión con derecho a voz; y

"f) La representación del partido ante el Instituto Nacional Electoral, con derecho a voz."

"Artículo 39. Son funciones de la Dirección Nacional Ejecutiva las siguientes: ...

"Apartado B. De la presidencia nacional

"I. a III. ...

"IV. Representar legalmente al Partido y designar apoderados, teniendo la obligación de presentar al pleno un informe trimestral de las actividades al respecto."

¹³ **"Artículo 19.** El comité ejecutivo nacional es el órgano de administración del partido que tiene en la esfera de su responsabilidad la ejecución de las acciones y programas que ordene la asamblea nacional y el consejo político nacional; tiene a su cargo la dirección y operación del partido en todo el país; el comité ejecutivo nacional tendrá carácter de permanente."



dirección del partido está a cargo del Comité Ejecutivo Nacional y su representación legal la tienen mancomunadamente el secretario técnico y el secretario ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional, con la posibilidad de otorgar poderes generales o especiales. Por consiguiente, al ser los propios estatutos del partido los que permiten el nombramiento de un apoderado legal para su representación, se debe presumir la legitimación del compareciente, de conformidad con la última parte del primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria.¹⁴

29. Lo anterior, ya que el último párrafo del artículo 62 de la ley reglamentaria remite a los dos primeros párrafos del artículo 11 del mismo ordenamiento para determinar la legitimación procesal de los partidos políticos,¹⁵ cuya interpretación se debe realizar de forma flexible para no convertir las normas legales en obstáculos para acceder a la justicia, aplicando por analogía el criterio del Pleno contenido en la tesis P./J. 52/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS

"Artículo 22. Del secretario técnico y el secretario ejecutivo del comité ejecutivo nacional:

"1. Facultades y atribuciones del secretario técnico y secretario ejecutivo del comité ejecutivo nacional: ...

"g) Tendrán mancomunadamente, la representación legal del partido frente a terceros, así como ante toda clase de autoridades políticas, administrativas y judiciales, y consecuentemente: ...

"4. Dentro de sus facultades, podrá otorgar poderes generales o especiales, así como revocarlos."

¹⁴ **"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."

¹⁵ **"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."



UNIDOS MEXICANOS, QUE REGULA LA LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA, ADMITE INTERPRETACIÓN FLEXIBLE."¹⁶

30. Acción de inconstitucionalidad 282/2020. En representación del Partido del Trabajo suscribieron la demanda Alberto Anaya Gutiérrez, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Ricardo Cantú Garza, Alejandro González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, Óscar González Yáñez, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Ángel Benjamín Robles Montoya, Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, María Mercedes Maciel Ortiz, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, María de Jesús Páez Güereca, María del Consuelo Estrada Plata, Mary Carmen Bernal Martínez y Sonia Catalina Álvarez, todos ellos como integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional, personalidad que quedó acreditada con la certificación de la directora del Secretariado de Instituto Nacional Electoral, Daniela Casar García, expedida el dieciocho de noviembre de dos mil veinte, donde se hace constar la integración actual de dicha comisión y en la cual se puede apreciar que los dieciséis forman parte de ella.

31. De conformidad con los artículos 43 y 44, incisos a) y c), de los Estatutos del Partido del Trabajo,¹⁷ la dirección del partido está a cargo de la Comisión

¹⁶ **Tesis P./J. 52/2003:** "Dicho precepto establece que podrán comparecer a juicio los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representar a los órganos correspondientes y que, en todo caso, la representación se presumirá, salvo prueba en contrario. Ahora bien, del contenido de esa facultad otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para presumir la representación de quien promueve se desprende que la interpretación jurídica que debe realizarse respecto de las normas que regulan dicho presupuesto procesal, admite interpretación flexible, de manera que se procure no convertir las normas legales en obstáculos para el acceso a la justicia, si se advierte que se presenta una hipótesis no prevista específicamente en la ley local y, sobre todo, si en autos existen elementos de los que se infiere que quien promueve no actúa en interés propio, sino en el del órgano en nombre de quien lo hace." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, septiembre de dos mil tres, página 1057, con número de registro digital: 183319)

¹⁷ **"Artículo 43.** La comisión coordinadora nacional se integrará con un mínimo de nueve y hasta diecisiete integrantes, en ningún 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 integrantes. 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."



Coordinadora Nacional, la cual se integra con un máximo de diecisiete miembros y cuyas decisiones se toman por mayoría, y a la que le corresponde representar legalmente al partido en asuntos judiciales y ejercitar acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

32. Acción de inconstitucionalidad 284/2020. En representación del Partido Encuentro Solidario la demanda fue suscrita por el representante legal de ese partido, Adrián Saúl Martínez Santillán, carácter que fue acreditado con la constancia de su nombramiento y quien cuenta con facultades para representar legalmente al partido político con fundamento en el artículo segundo transitorio de los estatutos del partido.¹⁸

33. Si bien este partido político tampoco promovió directamente a través de su dirigencia nacional, lo cierto es que también en este caso se debe presumir que su representante cuenta con legitimación procesal en términos del primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria por los mismos motivos que fueron apuntados anteriormente.

34. Ahora, sólo resta analizar si las disposiciones combatidas son de naturaleza electoral.

35. Para poder advertir con mayor claridad el contenido de las modificaciones legales impugnadas, a continuación, se compara el texto de dichos preceptos antes y después de las reformas y derogaciones realizadas mediante el Decreto Número 190.

"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, laboral, mercantil, civil, financiero, político, electoral, administrativo, patrimonial y otros, y para delegar poderes y/o establecer contratos o convenios en el marco de la legislación vigente. ...

"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."

¹⁸ **"Segundo.** El régimen transitorio establecido como requisito en el Instructivo que deberán observar las organizaciones interesadas en constituir un partido político nacional, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin y aprobado en la Asamblea Nacional Constitutiva quedará integrado de la siguiente manera:

"1. La representación legal del partido político la conservan los actuales apoderados de la asociación de ciudadanos denominada encuentro solidario."



ARTÍCULO 16 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO

Texto anterior	Texto vigente
<p>"Artículo 16. Los Ayuntamientos se renovarían cada tres años, iniciarán su periodo el 1 de enero del año inmediato siguiente al de las elecciones municipales ordinarias y concluirán el 31 de diciembre del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por:</p>	<p>"Artículo 16. (Sin modificaciones)</p>
<p>"I. Un presidente, un síndico y <u>seis regidores</u>, electos por planilla según el principio de <u>mayoría relativa</u> y <u>hasta cuatro regidores</u> designados según el principio de <u>representación proporcional</u>, cuando se trate de Municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes;</p>	<p>"I. Un presidente, un síndico y <u>cuatro regidores</u>, electos por planilla según el principio de <u>mayoría relativa</u>, y <u>tres regidores</u> designados según el principio de <u>representación proporcional</u>, cuando se trate de Municipios que tengan una población de menos 150 mil habitantes.</p>
<p>"II. Un presidente, un síndico y <u>siete regidores</u>, electos por planilla según el principio de <u>mayoría relativa</u> y hasta <u>seis regidores</u> designados según el principio de <u>representación proporcional</u>, cuando se trate de Municipios que tengan una población de más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes;</p>	<p>"II. Un presidente, un síndico y <u>cinco regidores</u>, electos por planilla según el principio de <u>mayoría relativa</u>, y <u>cuatro regidores</u> designados según el principio de <u>representación proporcional</u>, cuando se trate de Municipios que tengan una población de más de 150 mil habitantes y menos de 500 mil habitantes.</p>
<p>"III. Un presidente, <u>dos síndicos</u> y <u>nueve regidores</u>, electos por planilla según el principio de <u>mayoría relativa</u>. Habrá un síndico y hasta <u>siete regidores</u> según el principio de <u>representación proporcional</u>, cuando se trate de Municipios que tengan una población de más de 500 mil <u>y menos de un millón de habitantes</u>; y,</p>	<p>"III. Un presidente, <u>un síndico</u> y <u>siete regidores</u>, electos por planilla según el principio de <u>mayoría relativa</u>; un síndico y <u>cinco regidores</u> designados según el principio de <u>representación proporcional</u>, cuando se trate de Municipios que tengan una población de más de 500 mil habitantes.</p>
<p>"IV. Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de Municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes."</p>	<p>"IV." (Derogada)</p>



ARTÍCULO 53 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO

Texto anterior	Texto vigente
" Artículo 53. Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones: ...	" Artículo 53. " (Sin modificaciones)
"I. a XVII. ...	(Sin modificaciones)
"En el caso de que sean dos los síndicos que se elijan, uno estará encargado de los ingresos de la hacienda municipal y el otro de los egresos. El primero tendrá las facultades y obligaciones consignadas en las fracciones I, IV, V, y XVI y el segundo, las contenidas en las fracciones II, III, VI, VII, VIII, IX, X y XII entendiéndose que se ejercerán indistintamente las demás.	(Sin modificaciones)
"En el caso de que se elija un tercer síndico , éste ejercerá las atribuciones del segundo a que se refieren las fracciones VII, VIII, IX, y X.	(Derogado)
"Los síndicos y los presidentes municipales que asuman la representación jurídica del Ayuntamiento, no pueden desistirse, transigir, comprometerse en árbitros, ni hacer cesión de bienes muebles o inmuebles municipales, sin la autorización expresa del Ayuntamiento."	(Sin modificaciones)

ARTÍCULO 69 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO

Texto anterior	Texto vigente
" Artículo 69. Las comisiones las determinará el Ayuntamiento de acuerdo a las necesidades del Municipio y podrán ser permanentes o transitorias.	" Artículo 69. " (Sin modificaciones)
"I. Serán permanentes las comisiones:	"I. (Sin modificaciones)
"a) De gobernación, de seguridad pública y tránsito y de protección civil , cuyo responsable será el presidente municipal;	"a) De gobernación, cuyo responsable será el presidente municipal;



"b) De planeación para el desarrollo, que estará a cargo del presidente municipal;	"b) (Sin modificaciones)
"c) De hacienda, que presidirá el síndico o el primer síndico, cuando haya más de uno;	"c) (Sin modificaciones)
"d) De agua, drenaje y alcantarillado;	"d) (<u>Derogado</u>)
"e) De mercados, centrales de abasto y rastros;	"e) (<u>Derogado</u>)
"f) De alumbrado público;	"f) (<u>Derogado</u>)
"g) De obras públicas y desarrollo urbano;	"g) (<u>Derogado</u>)
"h) De fomento agropecuario y forestal;	"h) (<u>Derogado</u>)
"i) De parques y jardines;	"i) (<u>Derogado</u>)
"j) De panteones;	"j) (<u>Derogado</u>)
"k) De cultura, educación pública, deporte y recreación;	"k) (<u>Derogado</u>)
"l) De turismo;	"l) (<u>Derogado</u>)
"m) De preservación y restauración del medio ambiente;	"m) (<u>Derogado</u>)
"n) De empleo;	"n) (<u>Derogado</u>)
"ñ) De salud pública;	"ñ) (<u>Derogado</u>)
"o) De población;	"o) (<u>Derogado</u>)
"p) De participación ciudadana;	"p) (<u>Derogado</u>)
"q) De asuntos indígenas, en aquellos Municipios con presencia de población indígena;	"q) (<u>Derogado</u>)
"r) De revisión y actualización de la reglamentación municipal;	"r) (<u>Derogado</u>)
"s) De asuntos internacionales y apoyo al migrante, en aquellos Municipios que se tenga un alto índice de migración.	"s) (<u>Derogado</u>)



"t) De asuntos metropolitanos, en aquellos Municipios que formen parte de alguna zona metropolitana;	"t) (<u>Derogado</u>)
"u) De protección e inclusión a personas con discapacidad;	"u) (<u>Derogado</u>)
"v) De prevención social de la violencia y la delincuencia;	"v) (<u>Derogado</u>)
"w) De derechos humanos.	"w) (<u>Derogado</u>)
"x) Atención a la violencia en contra de las mujeres.	"x) (<u>Derogado</u>)
"y) De transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.	"y) (<u>Derogado</u>)
"z) De prevención y atención de conflictos laborales; y	"z) (<u>Derogado</u>)
"z.1) De atención al adulto mayor;	"z.1) (<u>Derogado</u>)
"z.2) De protección y bienestar animal; y	"z.2) (<u>Derogado</u>)
"z.3) Las demás que determine el Ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del Municipio.	"z.3) (<u>Derogado</u>)
"II. Serán comisiones transitorias, aquellas que se designen para la atención de problemas especiales o situaciones emergentes o eventuales de diferente índole y quedarán integradas por los miembros que determine el Ayuntamiento, coordinadas por el responsable del área competente."	"II." (Sin modificaciones)

ARTÍCULO 28 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

Texto anterior	Texto vigente
" Artículo 28. Para la elección de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, se estará a las reglas siguientes:	" Artículo 28. (Sin modificaciones)
"I. Se aplicarán los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.	"I. (Sin modificaciones)



<p>"II. Los Ayuntamientos se integrarán conforme a los siguientes criterios poblacionales:</p>	<p>"II. (Sin modificaciones)</p>
<p>"a) En los Municipios de hasta ciento cincuenta mil habitantes, el Ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá hasta cuatro regidores asignados según el principio de representación proporcional.</p>	<p>"a) En los Municipios de menos de ciento cincuenta mil habitantes, el Ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, un síndico y cuatro regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá tres regidores asignados según el principio de representación proporcional.</p>
<p>"b) En los Municipios de más de ciento cincuenta mil y hasta quinientos mil habitantes, el Ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá hasta seis regidores asignados según el principio de representación proporcional.</p>	<p>"b) En los Municipios de más de ciento cincuenta mil y hasta quinientos mil habitantes, el Ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, un síndico y cinco regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá cuatro regidores asignados según el principio de representación proporcional.</p>
<p>"c) En los Municipios de más de quinientos mil y hasta un millón de habitantes, el Ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá un síndico y hasta siete regidores asignados según el principio de representación proporcional.</p>	<p>"c) En los Municipios de más de quinientos mil habitantes, el Ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá un síndico y cinco regidores asignados según el principio de representación proporcional.</p>
<p>"d) En los Municipios de más de un millón de habitantes, el Ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá y un síndico hasta ocho regidores asignados por el principio de representación proporcional.</p>	<p>"d) (Derogado)</p>



<p>"III. Cada partido político, coalición, candidatura común o independiente deberá postular en planilla con fórmulas de propietarios y suplentes la totalidad de candidatos propios, comunes o en coalición para los cargos a elegir, en la que se deberá considerar un cincuenta por ciento de candidatos propietarios y suplentes de un mismo género y el cincuenta por ciento restante con candidatos del género opuesto, debiendo estar integrada de forma alternada por personas de género distinto.</p> <p>"El candidato a presidente municipal ocupará el primer lugar en la lista de la planilla; <u>el candidato o los candidatos a síndico ocupará u ocuparán, según el caso, el segundo y el tercer lugar en dicha lista,</u> y los restantes candidatos a regidor ocuparán los siguientes lugares en la lista, hasta completar el número que corresponda de acuerdo a lo establecido en <u>los incisos a) al d)</u> de la fracción II de este artículo.</p>	<p>"III. (Sin modificaciones)</p> <p>"El candidato a presidente municipal ocupará el primer lugar en la lista de la planilla; <u>el candidato a síndico ocupará el segundo lugar en dicha lista,</u> y los restantes candidatos a regidor ocuparán los siguientes lugares en la lista, hasta completar el número que corresponda de acuerdo a lo establecido en <u>los incisos a), b) y c)</u> de la fracción II de este artículo.</p>
<p>"IV. Para tener derecho a participar en la asignación de regidores según el principio de representación proporcional, los partidos políticos deberán acreditar la postulación de planillas completas de candidatos propios, comunes, coalición o independientes, en las que se deberá considerar un cincuenta por ciento de candidatos propietarios y suplentes de un mismo género y el cincuenta por ciento restante con candidatos del género opuesto, debiendo estar integrada de forma alternada por personas de género distinto.</p>	<p>"IV. (Sin modificaciones)</p>
<p>"V. Para los efectos de la fracción anterior se requiere adicionalmente, que los partidos políticos obtengan al menos el 3% de la votación válida emitida en el Municipio de que se trate, misma disposición aplica para las planillas de candidatos independientes.</p>	<p>"V. (Sin modificaciones)</p>



<p>"VI. Si ninguna planilla de candidatos obtiene el porcentaje de votación requerido para tener derecho a la asignación de regidores de representación proporcional, o sólo hubiese una planilla registrada, no se asignarán regidores por dicho principio.</p>	<p>"VI. (Sin modificaciones)</p>
<p>"VII. Si sólo una planilla de candidatos, obtiene el mínimo de votación requerido para tener derecho a la asignación de regidores de representación proporcional, se asignará a dicha planilla, el total de los regidores de representación proporcional establecidos en la fracción II de este artículo.</p>	<p>"VII. (Sin modificaciones)</p>
<p>"VIII. Los regidores de representación proporcional se asignarán mediante el procedimiento establecido en este código."</p>	<p>"VIII." (Sin modificaciones)</p>

36. De la comparación del texto anterior con el vigente se puede advertir que el artículo 28 de la Ley Electoral del Estado de México guarda correspondencia con el artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en la medida que este último define el número de integrantes que tendrán los Ayuntamientos en función de su población, mientras que aquél replica su contenido para determinar el número de candidatos que se deben postular por planilla a fin de elegir a los integrantes de los Ayuntamientos.

37. Por este último motivo, resulta indudable que el artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, a pesar de que no constituye propiamente una disposición general de naturaleza electoral, sí regula un aspecto que está directamente vinculado con el proceso electoral, específicamente el número de candidatos que se deben postular en las planillas para elegir a los integrantes de los Ayuntamientos. Por tanto, al ser ésta una cuestión prevista directamente por el artículo 115 de la Constitución Federal para la integración de dicho órgano de gobierno, en esta vía es posible analizar su contenido. Resulta aplicable el criterio jurisprudencial del Pleno contenido en la tesis P./J. 25/99, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA



LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.",¹⁹ así como el criterio de la tesis P. XVI/2005, de rubro: "NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL. PARA QUE PUEDAN CONSIDERARSE CON TAL CARÁCTER E IMPUGNARSE A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, DEBEN REGULAR ASPECTOS RELATIVOS A LOS PROCESOS ELECTORALES PREVISTOS DIRECTAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."²⁰

¹⁹ **Tesis P.J. 25/99:** "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 mil novecientos noventa y nueve, página 255, con número de registro digital: 194155)

²⁰ **Tesis P. XVI/2005:** "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P.J. 25/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 255, con el rubro: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.', sostuvo que las normas electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con tales procesos o que deban influir en ellos. Ahora bien, de los artículos 41, primer y segundo párrafos, 115, fracciones I y VIII, 116, fracción IV, inciso a), y 122, apartado C, bases primera y segunda, de la Constitución Política



38. Por consiguiente, los partidos políticos cuentan con legitimación para promover acción de inconstitucionalidad en contra de estos dos artículos.

39. En cambio, respecto de los artículo 53 y 69 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, además de no tratarse de disposiciones de una ley electoral, la comparación permite advertir que tampoco se relacionan con esta materia ni siquiera de forma indirecta y, por su contenido, que mucho menos son susceptibles de influir en el proceso electoral, ya que tanto el texto anterior como el vigente únicamente definen aspectos vinculados con el Gobierno Municipal, específicamente con la organización interna y el ejercicio de las funciones administrativas de los Ayuntamientos, no con la materia electoral: el primero de ellos sólo regula las atribuciones de los regidores; el segundo, las comisiones que pueden crear en los Ayuntamientos.

40. Por este motivo, los partidos políticos carecen de legitimación para impugnar los artículos 53 y 69 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, ya que el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal es categórico al señalar que los partidos políticos exclusivamente pueden ejercitar este medio de control en contra de leyes electorales.

41. Por consiguiente, al no tratarse de disposiciones legales de esta naturaleza, se actualiza la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII, y 62 de la ley reglamentaria.²¹ En consecuencia, procede sobreseer respecto de estos dos últimos preceptos con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria.²²

de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que ésta prevé principios para la elección de determinados servidores públicos, a saber: los titulares del Poder Ejecutivo y los integrantes del Poder Legislativo (en ambos tanto federales como locales), así como los integrantes de los Ayuntamientos (presidente municipal, regidores y síndicos), lo que implica que a otros niveles puede preverse legalmente la elección de ciertos funcionarios, pero los procesos no se regirán por dichos principios, por lo que si una ley establece que la designación de un servidor público diverso a los señalados debe hacerse mediante elecciones, ello no le confiere el carácter de electoral, porque para tener tal calidad es necesario que regule aspectos relativos a los procesos electorales, que son los previstos por la Constitución Federal." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de dos mil cinco, página 905, con número de registro digital: 178415)

²¹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"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."

"Artículo 62. ...



VI. Causas de improcedencia

42. Además de la causa de improcedencia que fue señalada en el apartado anterior, no se hizo valer ni se advierte la existencia de alguna otra.

VII. Estudio de fondo

43. En contra de los artículos 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y 28 del Código Electoral del Estado de México, los partidos políticos formularon los conceptos de invalidez que se agrupan en los temas siguientes:

- A. Violación al proceso legislativo por falta de técnica legislativa
- B. Violación a la veda constitucional
- C. Violación al principio de representación proporcional
- D. Violación al derecho de reelección
- E. Violación al principio de progresividad
- F. Violación al principio de supremacía constitucional
- G. Omisión legislativa

A. Violación al proceso legislativo por falta de técnica legislativa

"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."

²² **Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."



44. Las violaciones al proceso legislativo deben examinarse previo a cualquier otra cuestión, ya que si resultan fundadas pueden dar lugar a la invalidez total de la norma impugnada, tornando innecesario el estudio de los conceptos de invalidez restantes, de conformidad con el criterio del Pleno contenido 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."²³

45. En contra del proceso legislativo, los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Encuentro Solidario y Movimiento Ciudadano alegan violaciones por falta de técnica legislativa.

46. En este sentido, el Partido Acción Nacional afirma que la exposición de motivos y el dictamen de la reforma impugnada carecen de racionalidad teleológica con los preceptos reformados, toda vez que los cambios propuestos se justifican en la situación actual del país y del Estado, pero sin explicar qué debe entenderse por políticas de austeridad y "por qué la modificación de la estructura orgánica de los integrantes del Ayuntamiento resulta el acto legislativo pertinente para encontrar los fines buscados". También considera que el proceso legislativo se violó porque el dictamen no cumplió con el artículo 78 del Reglamento Interno del Poder Legislativo del Estado de México, ya que las comisiones dictaminadoras "no realizaron una exposición clara y precisa del asunto a

²³ Tesis P./J. 32/2007: "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." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 776, con número de registro digital: 170881)



debate" y tampoco expusieron por qué se considera válido reducir el número de integrantes de los Ayuntamientos, aunado a que se omitió precisar los requisitos legales de forma y fondo que se cumplieron para aprobar la iniciativa de ley.

47. Por su parte, Movimiento Ciudadano afirma que se transgrede el principio de legalidad al haber fundamentado la reforma con el artículo 115 de la Constitución Federal, ya que el gasto público se regula en el artículo 134, párrafo primero. Al efecto, cita el criterio de la Primera Sala contenido en la tesis aislada 1a. CXLV/2009, 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."²⁴ También afirma que no se citaron los artículos de la Constitución Federal relativos a la materia electoral y la representación en los Municipios, a pesar de que la reducción de las regidurías genera un cambio en la forma de representación de los Municipios.

48. Por su cuenta, el Partido de la Revolución Democrática afirma que la motivación de la iniciativa se basa en supuestos de ahorro y austeridad, pero sin precisar el ahorro que se generaría al reducir el número de integrantes. También afirma que la exposición de motivos carece de justificación "por la cual debemos optar entre un supuesto ahorro y la vigencia y protección de los derechos político-electorales de quienes actualmente detentan un cargo con posibilidad de ocupar el mismo cargo", sin tomar en cuenta las necesidades de los Municipios.

²⁴ **Tesis 1a. CXLV/2009:** "Del citado precepto constitucional se advierte que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda por los siguientes principios: 1. Legalidad, en tanto que debe estar prescrito en el Presupuesto de Egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido. 2. Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado. 3. Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó. 4. Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas. 5. Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y, 6. Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal." (*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)



49. También el Partido Encuentro Solidario afirma que no se justifica la reducción de número de integrantes del Ayuntamiento por austeridad, ya que en su concepto se pudieron presentar otras alternativas para lograr el mismo fin.

50. Por su parte, el Poder Ejecutivo niega que exista incongruencia entre lo establecido en la exposición de motivos y el resultado material establecido en el decreto. A su favor, invoca el criterio del Pleno contenido en la tesis P. C/97, de rubro: "PROMULGACIÓN DE LEYES, FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO."²⁵ También invoca los criterios del Pleno contenidos en las tesis de jurisprudencia, de rubros: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, FORMA DE ENTENDER ESTA GARANTÍA, CON RESPECTO A LAS LEYES."²⁶ y "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA."²⁷

²⁵ **Tesis P. C/97:** "La Suprema Corte ha establecido jurisprudencialmente que los requisitos de fundamentación y motivación de una ley se satisfacen cuando es expedida por el Congreso constitucionalmente facultado para ello y se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (*Apéndice* 1988, Primera Parte, página 131, jurisprudencia 68). El acto de promulgación de la ley forma parte del proceso legislativo que culmina con su vigencia y, por ende, para el cumplimiento de los requisitos de fundamentación y motivación requiere que provenga de la autoridad competente para ordenar la publicación y circulación de la ley a fin de que pueda ser obedecida (fundamentación), ya que ha cumplido con las formalidades exigidas para ello (motivación); sin que sea necesario, para la satisfacción de tales requisitos, que en el texto del acto promulgatorio se citen los preceptos legales que facultan al Poder Ejecutivo Federal o Estatal para realizar tal acto, ni las razones que lo llevaron a concluir, tanto que se cumplieron las formalidades exigidas para la expedición de la ley como que la misma no es violatoria de derechos fundamentales, ya que tal cita y razonamiento en el acto mismo de autoridad no se requiere tratándose de actos legislativos." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de mil novecientos noventa y siete, Tomo V, página 162, con número de registro digital: 198428)

²⁶ **Tesis:** "Ni en la iniciativa de una ley ni en el texto de la misma, es indispensable expresar su fundamentación y motivación, como si se tratara de una resolución administrativa, ya que estos requisitos, tratándose de leyes, quedan satisfechos cuando éstas son elaboradas por los órganos constitucionalmente facultados, y cumpliéndose con los requisitos relativos a cada una de las fases del proceso legislativo que para tal efecto se señalan en la Ley Fundamental." (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 193-198, Primera Parte, página 100, con número de registro digital: 232220)

²⁷ **Tesis:** "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, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 239, con número de registro digital: 232351)



51. Respecto de las violaciones al procedimiento legislativo, la Sala Superior no formuló opinión por rebasar el ámbito de su competencia especializada en la materia electoral.

52. A juicio de este Tribunal Pleno el concepto de invalidez resulta **infundado**, ya que en ninguno de los argumentos planteados se cuestiona el cumplimiento de las reglas del debate parlamentario ni la calidad democrática del mismo, tampoco que las sesiones o alguna de las votaciones no reuniera el quórum necesario para decidir o deliberar, mucho menos que no se hubiese colmado alguna de las etapas del proceso legislativo. En este sentido, no se puede considerar que los argumentos califiquen como una contradicción con la Constitución Federal que se pueda plantear en una acción de inconstitucionalidad.

53. Tampoco se cuestiona que el legislador careciera de competencia para legislar en esa materia o que las modificaciones legales no estuvieran referidas a la relación social que se pretendía regular, como señala la siguiente jurisprudencia del Pleno, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA."²⁸

54. En realidad, la pretensión de los partidos políticos es cuestionar la fundamentación y la motivación del legislador a la luz de la doctrina y lo que se podría calificar como una buena técnica legislativa; sin embargo, éstas son cuestiones que escapan del ámbito de control de la acción de inconstitucionalidad.

B. Violación a la veda constitucional

55. El Partido Acción Nacional considera que el decreto fue promulgado y publicado en contravención del penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto señala:

²⁸ **Tesis:** "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, Primera Parte, volumen 77 (sic), página 19 (sic), con número de registro digital: 232351]



"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."

56. A su juicio, la fecha límite para promulgar y publicar una reforma fundamental a la legislación electoral en el Estado de México era el diecinueve de septiembre de dos mil veinte; no obstante, la reforma impugnada se publicó el veintinueve del mismo mes y año. Lo anterior, porque los noventa días previos se deben computar a partir de la fecha en que el Poder Legislativo emite la convocatoria a elecciones y ésta se debe aprobar a más tardar el dieciocho de diciembre del año previo a la elección, ello de conformidad con los artículos 61, fracción XII, de la Constitución Local y 29, penúltimo párrafo, del Código Electoral de dicha entidad federativa.²⁹ En este sentido, en su cómputo suman once días de septiembre, treinta y un días de octubre, treinta de noviembre y dieciocho de diciembre (11+31+30+18=90).

57. En cambio, el Poder Legislativo y la Sala Superior del Tribunal Electoral niegan la violación al último párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, ya que en su opinión el proceso no inicia con la convocatoria emitida por el Congreso Local, sino hasta la primera semana del mes de enero, ello conforme a los artículos 235, 236 y 237 del Código Electoral del Estado de México. Al efecto, el primero de ellos invoca el precedente de acción de inconstitucionalidad

²⁹ **Artículo 61.** Son facultades y obligaciones de la Legislatura: ...

"XII. Convocar a elecciones ordinarias o extraordinarias de gobernador o gobernadora, diputados o diputadas y **miembros de los Ayuntamientos.**"

Artículo 29. Las elecciones ordinarias deberán celebrarse el primer domingo de junio del año que corresponda, para elegir:

"I. Gobernador, cada seis años.

"II. Diputados a la Legislatura, cada tres años.

"III. Ayuntamientos, cada tres años.

"El día que deban celebrarse elecciones locales en la entidad será considerado como no laborable en todo el territorio estatal.

"A cada elección precederá una convocatoria, que deberá ser aprobada durante el primer periodo ordinario de sesiones de la Legislatura del año previo al de la elección a más tardar el dieciocho de diciembre del año previo de la elección y publicada a más tardar la primera semana del mes de enero del año de la elección.

"La convocatoria será publicada en el Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno' y difundida en los diarios de mayor circulación."



18/2001 y sus acumuladas 19/2001 y 20/2001, donde este Tribunal Pleno señaló que: "para el cómputo de dicho plazo debe atenderse a la fecha que de acuerdo con la legislación electoral vigente, antes de las reformas, señale el inicio del proceso electoral, y no a situaciones fácticas, o eventualidades que pudieran acontecer con motivo del inicio de dicho proceso electoral, pues de admitir lo contrario se violaría el principio de certeza que en este aspecto se salvaguarda con el establecimiento de plazos fijos previstos en la ley."

58. En diversos precedentes,³⁰ el Tribunal Pleno ha señalado que este párrafo contiene dos prescripciones: una obligación, en virtud de la cual las leyes electorales deben quedar publicadas y promulgadas noventa días antes del proceso electoral en el que vayan a aplicarse; y una prohibición, para que dichas normas no sufran modificaciones fundamentales una vez que dio inicio el proceso electoral.

59. En este sentido, interpretando la propia exposición de motivos de la reforma constitucional que adicionó este párrafo,³¹ el Tribunal Pleno ha reconocido que sólo se pueden promulgar y publicar leyes electorales dentro del periodo de veda legislativa cuando pretenden regir procesos electorales ulteriores, o habiendo iniciado el proceso electoral, no se trata de modificaciones legales fundamentales.

60. Lo anterior, en atención al principio de certeza electoral, a fin de que todos los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el

³⁰ El último de ellos fue la acción de inconstitucionalidad 139/2020 y sus acumuladas, falladas el cinco de octubre de dos mil veinte.

³¹ En la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados el veintiséis de julio de mil novecientos noventa y seis, se puede leer: "... Para crear el marco adecuado que dé plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución, que contiene esta propuesta, contemplan otros tres aspectos fundamentales: que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos señalados en el precepto vigente, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la consignada en dicho artículo y que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los 90 días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad, resueltas las impugnaciones por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos." (énfasis añadido)



marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público; asimismo, para que esta Suprema Corte pueda resolver las acciones de inconstitucionalidad que se puedan presentar antes del inicio del proceso electoral en el cual pretendan aplicarse las normas impugnadas y, si declara su invalidez, exista tiempo suficiente para reemplazarlas, tal y como señala la tesis 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."³²

61. En el presente asunto, lo que se alega es: 1) que las reformas y derogaciones a los preceptos impugnados fueron promulgadas y publicadas dentro del periodo de veda legislativa a las reglas del proceso electoral; y, 2) que constituyen modificaciones legales fundamentales.

³² **Tesis P./J. 98/2006:** "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 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 dos mil seis, página 1564, con número de registro digital: 174536)



62. Para determinar lo primero se debe tener en cuenta que el partido político afirma que la fecha límite para promulgar y publicar una reforma a la legislación electoral en el Estado de México era el diecinueve de septiembre de dos mil veinte; no obstante, la reforma impugnada se publicó el veintinueve del mismo mes y año. Lo anterior, porque en su concepto los noventa días previos se deben computar a partir de la fecha en que el Poder Legislativo emite la convocatoria a elecciones y ésta se debe aprobar a más tardar el dieciocho de diciembre del año previo a la elección, ello de conformidad con los artículos 61, fracción XII, de la Constitución Local y 29, penúltimo párrafo, del Código Electoral de dicha entidad federativa.³³ En este sentido, en su cómputo suma once días de septiembre, treinta y un días de octubre, treinta de noviembre y dieciocho de diciembre ($11+31+30+18=90$).

63. El partido político no soslaya que los artículos 235, 236 y 237 del Código Electoral del Estado de México indican que los procesos electorales ordinarios deben iniciar en la primera semana del mes de enero del año de la elección, y que la etapa de preparación de la elección debe iniciar con la primera sesión que celebre el Consejo General en esa misma semana;³⁴ sin embargo, en su opinión,

³³ **Artículo 61.** Son facultades y obligaciones de la Legislatura: ...

"XII. Convocar a elecciones ordinarias o extraordinarias de gobernador o gobernadora, diputados o diputadas y **miembros de los Ayuntamientos.**"

Artículo 29. Las elecciones ordinarias deberán celebrarse el primer domingo de junio del año que corresponda, para elegir:

"I. Gobernador, cada seis años.

"II. Diputados a la Legislatura, cada tres años.

"III. Ayuntamientos, cada tres años.

"El día que deban celebrarse elecciones locales en la entidad será considerado como no laborable en todo el territorio estatal.

"A cada elección precederá una convocatoria, que deberá ser aprobada durante el primer periodo ordinario de sesiones de la Legislatura del año previo al de la elección a más tardar el dieciocho de diciembre del año previo de la elección y publicada a más tardar la primera semana del mes de enero del año de la elección.

"La convocatoria será publicada en el Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno' y difundida en los diarios de mayor circulación."

³⁴ **Artículo 235.** Los procesos electorales ordinarios iniciarán en la primera semana del mes de enero del año correspondiente a la de la elección y concluirán con los cómputos y declaraciones que realicen los consejos del instituto, o con las resoluciones que, en su caso, pronuncie el Tribunal Electoral."

Artículo 236. Para los efectos de este código, el proceso electoral comprende las siguientes etapas.



dichos preceptos se deben interpretar en relación con el artículo 234 del mismo ordenamiento,³⁵ en la parte que señala que: "el proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución Federal, por la Constitución Local y este código" para considerar que la convocatoria forma parte del proceso electoral en la medida que está ordenada tanto en la Constitución Local como en el Código Electoral del Estado de México, y que constituye el acto primero. Por este motivo, afirma que los entes públicos involucrados en el proceso electoral son: 1) el Poder Legislativo, al que le corresponde realizar la convocatoria; y, 2) el Instituto Electoral del Estado de México, al que le corresponde la operatividad del proceso.

64. La razón por la que afirma que la convocatoria forma parte del proceso electoral es porque "determina el primer y más relevante llamamiento del poder público local a los ciudadanos y a los partidos políticos para que participen en la renovación del Poder Legislativo Local y de los Ayuntamientos". En este sentido, justifica la relevancia en que no hay previsión para sustituir la emisión de la convocatoria y, en su opinión, sin ella todo acto que ejecute el Instituto Electoral del Estado de México será nulo y tendría que agotarse la vía contenciosa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

65. A juicio de este Tribunal Pleno, el concepto de invalidez resulta **infundado**.

66. Tal como el Instituto Estatal Electoral del Estado de México informó a esta Suprema Corte y el propio partido político reconoció en su concepto de

"I. Preparación de la elección.

"II. Jornada electoral.

"III. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones de diputados y Ayuntamientos.

"IV. Resultados y declaraciones de validez de la elección de gobernador electo."

"Artículo 237. La etapa de preparación de las elecciones se inicia con la primera sesión que el consejo general celebre en la primera semana del mes de enero del año correspondiente a la de la elección y concluye al iniciarse la jornada electoral."

³⁵ "Artículo 234. El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución Federal, por la Constitución Local y este código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, las ciudadanas y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes del Poder Legislativo, de la o del titular del Poder Ejecutivo y de las y los integrantes de los Ayuntamientos del Estado. En la elección e integración de la Legislatura y de los Ayuntamientos de la entidad, se observará la paridad de género."



invalidez, los artículos 235, 236 y 237 del Código Electoral del Estado de México fijan el inicio del proceso electoral en la primera semana del mes de enero del año de la elección, ya que la etapa de preparación comienza con la primera sesión que celebre en esa misma semana el Consejo General de dicho instituto.

67. No es obstáculo que la convocatoria a elecciones sea un acto ordenado por la Constitución y el Código Electoral del Estado de México y que el artículo 234 del mismo código defina al proceso electoral como el conjunto de actos ordenados por dichos ordenamientos, ya que la lectura que propone de este último precepto está sesgada porque desvincula la primera parte del enunciado de la siguiente, donde se precisa que tales actos son los "realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, las ciudadanas y los ciudadanos", categorías en las que el Congreso Local no queda comprendido.

68. Si bien se puede considerar que en sentido muy amplio el Congreso realiza una función electoral al emitir la convocatoria, lo cierto es que no se le puede definir como autoridad electoral en términos del artículo 234 del Código Electoral, ya que en dicho ordenamiento los conceptos de "autoridad electoral" o "autoridades electorales" se utilizan de forma generalizada para distinguir al Instituto Estatal Electoral del Estado de México y al Tribunal Electoral del Estado de México, en oposición a "autoridades estatales", "legisladores locales" y muchos otros con los que se distingue del resto de los órganos que pueden tener algún tipo de intervención. Tampoco se puede considerar que la convocatoria sea el primer acto del proceso electoral por constituir un llamamiento a participar en la renovación de los integrantes del Congreso y los Ayuntamientos, como el propio partido político señala, puesto que seguir la lógica de su razonamiento nos llevaría al absurdo de considerar que los eventos inician desde el momento en que son convocados, en lugar de la fecha y hora que señala la propia convocatoria.

69. Mucho menos se puede definir al Congreso como autoridad electoral, ya que sería contrario a la evolución histórica de las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, en la medida que la tendencia ha sido desagregar la función electoral de los órganos políticos mediante la creación de organismos especializados en esta materia, a los que se les ha dotado de autonomía en su





funcionamiento e independencia en sus decisiones para garantizar su imparcialidad respecto de los otros poderes públicos. En este sentido, tanto en el ámbito federal como en el local, la Constitución Federal encomienda las cuestiones electorales de naturaleza administrativa al Instituto Nacional Electoral y a los organismos públicos locales previstos en el artículo 41; las jurisdiccionales, a los tribunales electorales instituidos con base en los artículos 94, primer párrafo, y 116, fracción IV. Por lo mismo, también resulta falso que la validez de la actuación del Instituto Estatal Electoral del Estado de México dependa de la convocatoria que previamente emita el Congreso, ya que, en el escenario descrito, la omisión en todo caso será imputable al propio Congreso y lo inconstitucional sería que la inactividad de éste obstruya la función de aquél, pero no que aquél cumpla con la función que la Constitución Federal y la particular del Estado le encomiendan.

70. Por todos estos motivos, resulta falso que la convocatoria a elecciones constituya el primer acto del proceso electoral y, por lo mismo, también resulta incorrecto que las modificaciones a la Ley Orgánica del Estado de México y al Código Electoral del Estado de México fueron promulgadas y publicadas dentro del periodo de veda legislativa, ya que entre el veintinueve de septiembre (fecha en que se publicaron las modificaciones impugnadas) y el primero de enero median noventa y tres días: uno de septiembre, treinta y uno de octubre, treinta de noviembre y treinta y uno de diciembre (1+31+30+31=93).

71. Por los motivos apuntados, resulta innecesario calificar si la reforma es fundamental o no, al ser erróneo que se haya violado la veda legislativa en materia electoral.

C. Violación al principio de representación proporcional

72. Los partidos políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática, Encuentro Solidario y Verde Ecologista de México alegan que no se garantizó el principio de representación proporcional al disminuir el número de integrantes de los Ayuntamientos y, por lo mismo, las modificaciones impugnadas no están amparadas por la libertad de configuración legislativa de los Estados, prevista en el artículo 115, fracción VIII, de la Constitución Federal, en donde señala:



"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: ...

"VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios."

73. En este sentido, el Partido Acción Nacional afirma que la reducción viola el derecho de participación de las minorías y atenta contra la funcionalidad del sistema de representación proporcional.

74. El Partido Movimiento Ciudadano señala que: "al aumentar el umbral para lograr representación proporcional en los diversos Municipios al disminuir el número de regidores y síndicos, se dificulta aún más la representación de los partidos" y se priva a los partidos sin representantes por este principio de cumplir con su obligación de promover la participación de los habitantes en la democracia.

75. El Partido de la Revolución Democrática señala que no se respetará el derecho de representación y participación de las minorías, especialmente a las regidoras y síndicas mujeres, indígenas e integrantes de la comunidad LGBTTIQ.

76. El Partido Verde Ecologista afirma que el voto de las minorías perderá eficacia y funcionalidad, al concentrar el poder en aquellos partidos que ganaran por mayoría relativa.

77. Por último, el Partido Encuentro Solidario afirma que la reforma concede ventajas a los partidos ya establecidos y deja a los partidos minoritarios sin posibilidades de acceder a los cargos en cuestión.

78. Por su parte, el Poder Legislativo niega que exista una violación al principio de representación proporcional porque las modificaciones no recayeron sobre las reglas de representación proporcional establecidas en los artículos 377 al 380 del Código Electoral del Estado de México, sino sobre el número de



integrantes de los Ayuntamientos. Aunado a ello, afirma que no se contraviene el principio de representación proporcional porque la disminución no se aleja significativamente del parámetro fijado en el artículo 52 constitucional para los legisladores federales.

79. A su favor invoca el precedente de la acción de inconstitucionalidad 21/2009, donde el Tribunal Pleno reiteró el criterio del Pleno contenido en la tesis P./J. 74/2003, de rubro: "MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL PORCENTAJE QUE DEBE CORRESPONDER A CADA UNO DE ESOS PRINCIPIOS, NO DEBE ALEJARSE SIGNIFICATIVAMENTE DE LAS BASES GENERALES ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."³⁶

80. En el mismo sentido invoca las tesis P./J. 8/2010 y P./J. 84/2011, de rubros: "DIPUTADOS LOCALES. LA LIBERTAD LEGISLATIVA DE LOS ESTADOS PARA COMBINAR LOS SISTEMAS DE ELECCIÓN (MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL) EN LA INTEGRACIÓN DE SUS CONGRESOS LOCALES, ESTÁ SUJETA A LOS LÍMITES IMPUESTOS POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, TOMANDO EN CUENTA LOS PORCENTAJES SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 52 DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN."³⁷ y "DIPUTADOS LOCALES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL SISTEMA PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE GUERRERO QUE ESTABLECE

³⁶ **Tesis P./J. 74/2003:** "Ante la falta de disposición constitucional expresa que imponga a las entidades federativas reglas específicas para combinar los sistemas de elección conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, es decir, el porcentaje que debe corresponder a cada uno de estos conceptos, debe tomarse como parámetro el que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 52 para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que se conforma por trescientos diputados electos según el principio de mayoría relativa y doscientos según el de representación proporcional, esto es, en un sesenta y cuarenta por ciento, respectivamente. Por tanto, las Legislaturas Estatales, dentro de la libertad de que gozan, habrán de ponderar sus propias necesidades y circunstancias políticas a fin de establecer el número de diputados pertinente, con base en los citados principios, pero sin alejarse significativamente de las bases generales previstas en la Ley Fundamental, a fin de evitar la sobrerrepresentación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías, o viceversa." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, diciembre de dos mil tres, página 535, con número de registro digital: 182600)

³⁷ **Tesis P./J. 8/2010:** "El precepto constitucional citado inicialmente establece un principio general según el cual el número de representantes en las Legislaturas de los Estados debe ser proporcional al de sus habitantes y establece los números mínimos de diputados según el número de habitantes.



QUE LA PROPORCIÓN ENTRE LOS DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA Y LOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL QUE INTEGREN EL CONGRESO LOCAL, SE APEGA AL ARTÍCULO 54 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.³⁸

Por otro lado, la Constitución General de la República no prevé el número máximo de diputados que pueden tener las Legislaturas de los Estados, por lo que este aspecto corresponde a cada uno de éstos dentro de su margen de configuración legislativa. Ahora bien, el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 constitucional dispone que para la integración de las Legislaturas debe atenderse a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, sin señalar condiciones adicionales, razón por la cual gozan en la materia de un amplio espacio de configuración legislativa y en esa medida están facultadas para imprimir al sistema electoral las particularidades de sus realidades concretas y necesidades, a condición de instaurar un sistema electoral mixto, aunado a que ante la falta de disposición constitucional expresa que imponga a las entidades federativas reglas específicas para combinar los sistemas de elección conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, debe tomarse como parámetro el establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 52 para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, esto es, en un 60% y 40%, respectivamente. Por tanto, las Legislaturas Estatales, dentro de la libertad de que gozan, no deben alejarse significativamente de las bases generales previstas en la Ley Fundamental, a fin de evitar la sobrerrepresentación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías, o viceversa." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de dos mil diez, página 2316, con número de registro digital: 165279)

³⁸ **Tesis P.J.J. 84/2011:** "Conforme a los artículos 37 bis de la Constitución Política y 13 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, ambos ordenamientos del Estado de Guerrero, el Congreso Local se integra por 28 diputados electos bajo el principio de mayoría relativa (que equivalen al 60.87% de los integrantes de la Legislatura) y 18 diputados electos bajo el de representación proporcional (que equivalen al 39.13%). Ahora bien, este Alto Tribunal ha establecido que la integración de las Legislaturas Estatales no debe limitar la participación de las minorías políticas ni la posibilidad de que éstas participen en la toma de decisiones, lo que acontece, por ejemplo, cuando el porcentaje de diputados electos por el principio de representación proporcional es imperceptible frente al que corresponde a los electos por el diverso de mayoría relativa. Así, para determinar cuándo la integración de una Legislatura Local resulta contraria al principio de representación proporcional, debe tomarse como parámetro el que establece el artículo 52 constitucional para la integración de la Cámara de Diputados, en la que el 60% de los diputados son electos por el principio de mayoría relativa y el 40% se designan por el principio de representación proporcional. En estas condiciones, el sistema previsto en la Constitución Política del Estado de Guerrero que establece la proporción entre los diputados de mayoría relativa y los de representación proporcional que integran el Congreso Local es acorde con la Constitución Federal, pues siendo la diferencia inferior a un punto porcentual no se aleja significativamente del parámetro fijado por el artículo 52 constitucional para la Cámara de Diputados. En todo caso, debe tenerse en cuenta el artículo 29, primer párrafo, de la Constitución Local, en cuanto dispone que ningún partido podrá contar con más de 28 diputados electos por ambos principios, lo que impide que un mismo partido político además de obtener las curules correspondientes a la totalidad de los distritos electorales a través del principio de mayoría relativa, obtenga las curules asignadas por el principio de representación proporcional, lo



81. Finalmente, concluye que no se atenta contra las minorías porque éstas pueden acceder al poder, en la medida que se respetó el porcentaje en la integración de los Ayuntamientos por el principio de representación proporcional.

82. En su opinión, la Sala Superior afirma que las modificaciones legales impugnadas son constitucionales porque los Estados tienen libertad para elegir el número de representantes por el principio de representación proporcional en los Ayuntamientos, siempre que el mismo sea proporcional al número de integrantes por mayoría relativa y no esté configurado de manera que se pierda la funcionalidad y operatividad del sistema representativo. Como respaldo invoca los precedentes de la acción de inconstitucionalidad 33/2017 y 63/2009. También afirma que la dificultad para acceder a los cargos no implica que se vulneren los principios del sistema democrático.

83. Por último, en relación con la integración de los Ayuntamientos afirma, primero, que las entidades federativas están obligadas a seguir los lineamientos previstos en la Constitución Federal para el principio de representación proporcional de los legisladores, de conformidad con la tesis P./J. 70/98, de rubro: "MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRA-

que generaría una sobrerrepresentación inaceptable, así como el artículo 37 bis, fracción VI, de ese ordenamiento constitucional, el cual prevé que ningún partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total del Congreso del Estado que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida, lo que constituye un límite adicional a los riesgos de sobrerrepresentación que pudiera provocar el sistema. Además, la proporción entre el 60.87% de diputados de mayoría relativa y 39.13% de diputados de representación proporcional, salvaguarda la posibilidad de que una minoría equivalente al 33% de los integrantes del Congreso Local pueda interponer acciones de inconstitucionalidad contra las normas generales aprobadas por las mayorías, en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, aunado a que el tope máximo de 28 diputados impide que a un partido político correspondan las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, pues si éste se integra por 46 diputados, las dos terceras partes equivalen a 30 diputados, lo que implica que un partido, por sí solo, no podrá tomar las decisiones fundamentales que conforme a la Constitución de Guerrero requieren de una mayoría calificada de las dos terceras partes del Congreso." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo I, diciembre de dos mil once, página 518, con número de registro digital: 160574)



CIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS.";³⁹ segundo, que los porcentajes no deben alejarse significativamente del sesenta por ciento (60%) para el caso de funcionarios electos por el principio de mayoría relativa y cuarenta por ciento (40%) para los de representación proporcional, invoca la tesis P./J. 19/2013, de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS."⁴⁰

84. A juicio de este Tribunal Pleno el concepto de invalidez resulta **infundado**.

³⁹ **Tesis P.J. 70/98:** "El principio de representación proporcional en materia electoral se integra a un sistema compuesto por bases generales tendientes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos candidatos de los partidos minoritarios e, impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre-representación. Esto explica por qué, en algunos casos, se premia o estimula a las minorías y en otros se restringe a las mayorías. Por tanto, el análisis de las disposiciones que se impugnen, debe hacerse atendiendo no sólo al texto literal de cada una de ellas en lo particular, sino también al contexto de la propia norma que establece un sistema genérico con reglas diversas que deben analizarse armónicamente, pues no puede comprenderse el principio de representación proporcional atendiendo a una sola de éstas, sino en su conjunto; además debe atenderse también a los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y al valor de pluralismo político que tutela, a efecto de determinar si efectivamente la disposición combatida inmersa en su contexto normativo hace vigente ese principio conforme a las bases generales que lo tutelan." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, noviembre de mil novecientos noventa y ocho, página 191, con número de registro digital: 195151)

⁴⁰ **Tesis P.J. 19/2013 (9a.):** "El artículo 115, fracciones I, párrafo primero y VIII, párrafo primero, de la Constitución Federal señala que las entidades federativas tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre; que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento electo popular y directamente, el cual se integrará por un presidente y el número de síndicos y regidores que la legislación local determine; que el gobierno municipal se ejercerá exclusivamente por el Ayuntamiento y que las autoridades legislativas locales, al expedir sus leyes electorales, deberán introducir el principio de representación proporcional para la elección de los Ayuntamientos de los Municipios que conforman la entidad. Ahora bien, como puede advertirse del indicado precepto constitucional, el Municipio es la célula primaria territorial, política y administrativa en los Estados, por lo que es el primer nivel de gobierno que entra en contacto con la ciudadanía asentada en él; de ahí que corresponda a sus habitantes elegir directamente a los funcionarios que deberán conformar el órgano de gobierno municipal. Así, los miembros de los Ayuntamientos que hayan resultado electos como tales, integran el órgano de gobierno municipal y representan los intereses de una comunidad municipal determinada, por tanto, el principio de representación proporcional que se instituye para los Municipios, tiene como finalidad que los



85. Si bien la fracción VIII del artículo 115 de la Constitución Federal obliga a las Legislaturas de los Estados a introducir el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos, lo cierto es que no establece un porcentaje determinado para ello.

86. Por este motivo, corresponde a la Legislatura de cada Estado determinar, conforme a sus necesidades y buscando la consecución del pluralismo político, el número de miembros que deben asignarse mediante el principio de representación proporcional, sin que estén obligadas a replicar el contenido del principio de representación proporcional que se delimita para el sistema de elección de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

87. En este sentido, este Tribunal Pleno ha reconocido que el Texto Constitucional otorga libertad al legislador local para definir el número y porcentajes de regidores que ocuparán el cargo, tanto por el principio de mayoría relativa como el de representación proporcional, siempre y cuando sean razonables.⁴¹

88. Para juzgar su razonabilidad, los porcentajes de regidores nombrados por ambos principios tienen que configurarse de tal manera que no pierdan su operatividad o su funcionalidad en el sistema representativo municipal. En este

partidos políticos contendientes en una elección municipal cuenten con un grado de representatividad que deberá ser acorde a su presencia en los Municipios que integren a la entidad federativa correspondiente, lo anterior en atención al carácter nacional y estatal de los partidos políticos que contienden en las elecciones municipales. En efecto, el principio de representación proporcional previsto para la conformación de los órganos legislativos, se instituyó para dar participación a los partidos políticos con cierta representatividad en la integración de dichos órganos, para que cada uno de ellos tenga una representación proporcional al porcentaje de su votación total y evitar la sobrerrepresentación de los partidos dominantes, lo que implica que los institutos políticos tengan cierto grado de representatividad a nivel estatal, puesto que en su caso, conformarán precisamente un órgano de Gobierno Estatal. En esta tesitura, el establecimiento del sistema de representación proporcional en el ámbito municipal debe atender a los mismos lineamientos que la Constitución Federal señala para la integración de los órganos legislativos, esto es, que los partidos políticos que cuenten con cierto grado de representatividad estatal puedan acceder al órgano de gobierno municipal, sin que ello signifique que se limite la representación integral y genérica de los intereses de una concreta colectividad, ni que éstos se subordinen a lo que ocurra en otros Municipios." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, mayo de dos mil trece, Tomo 1, página 180, con número de registro: 159829)

⁴¹ Dicho criterio fue sostenido en la acción de inconstitucionalidad 33/2017, fallada el veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete.



otro sentido, el Tribunal Pleno ha sostenido que el principio de representación proporcional debe tender a garantizar la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que candidatos de los partidos minoritarios formen parte de ellos e impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación, de conformidad con el criterio contenido en la tesis P./J. 70/98, de rubro: "MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS."⁴²

89. Para determinar la validez de la reducción del número de integrantes de los Ayuntamientos en el caso del Estado de México, se debe tener en cuenta que la redacción anterior del artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México fijaba el número de integrantes que podían tener los Ayuntamientos en función de la población del Municipio, dividiéndolos en las siguientes cuatro categorías:

1) Doce integrantes en los Municipios de menos de ciento cincuenta mil habitantes (un presidente, un síndico, seis regidores de mayoría relativa y cuatro de representación proporcional);

2) Quince integrantes en los Municipios de más de ciento cincuenta mil y hasta quinientos mil habitantes (un presidente, un síndico, siete regidores de mayoría relativa y seis de representación proporcional);

⁴² **Tesis P./J. 70/98:** "El principio de representación proporcional en materia electoral se integra a un sistema compuesto por bases generales tendientes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos candidatos de los partidos minoritarios e, impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre-representación. Esto explica por qué, en algunos casos, se premia o estimula a las minorías y en otros se restringe a las mayorías. Por tanto, el análisis de las disposiciones que se impugnen, debe hacerse atendiendo no sólo al texto literal de cada una de ellas en lo particular, sino también al contexto de la propia norma que establece un sistema genérico con reglas diversas que deben analizarse armónicamente, pues no puede comprenderse el principio de representación proporcional atendiendo a una sola de éstas, sino en su conjunto; además debe atenderse también a los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y al valor de pluralismo político que tutela, a efecto de determinar si efectivamente la disposición combatida inmersa en su contexto normativo hace vigente ese principio conforme a las bases generales que lo tutelan." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, noviembre de mil novecientos noventa y ocho, página 191, con número de registro: 195151)



3) Veinte integrantes en los Municipios de más quinientos mil y menos de un millón de habitantes (un presidente, dos síndicos y nueve regidores de mayoría relativa, y un síndico y siete regidores de representación proporcional); y ,

4) Veintitrés integrantes en los Municipios de más de un millón de habitantes (un presidente, dos síndicos y once regidores de mayoría relativa, y un síndico y ocho regidores de representación proporcional).

90. Lo anterior significa que la proporción entre ediles por los principios de mayoría relativa (MR) y representación proporcional (RP) antes de la reforma, de acuerdo a cada una de las categorías en que se clasificaban los Municipios, era la siguiente (en números enteros):

1) Del total de los doce integrantes, sesenta y siete por ciento de los cargos eran de mayoría relativa y treinta y tres por ciento de representación proporcional (67% MR / 33% RP); en específico, de las diez regidurías que había, las de mayoría relativa representaban el sesenta por ciento y las de representación proporcional el restante cuarenta por ciento (60% MR / 40% RP).

2) Del total de los quince integrantes, sesenta por ciento de los cargos eran de mayoría relativa y cuarenta por ciento de representación proporcional (60% MR / 40%RP); en específico, de las trece regidurías que había, las de mayoría relativa representaban el cincuenta y cuatro por ciento y las de representación proporcional el restante cuarenta y seis por ciento (54% MR / 46% RP).

3) Del total de los veinte integrantes, sesenta por ciento de los cargos eran de mayoría relativa y cuarenta por ciento de representación proporcional (60% MR / 40% RP); en específico, de las tres sindicaturas que había, las de mayoría relativa representaban el sesenta y siete por ciento y las de representación proporcional el restante treinta y tres por ciento (67% MR / 33% RP); y de las trece regidurías que había, las de mayoría relativa representaban el cincuenta y seis por ciento y las de representación proporcional el restante cuarenta y cuatro por ciento (56% MR / 44% RP).

4) Del total de los veintitrés integrantes, sesenta y uno por ciento de los cargos eran de mayoría relativa y treinta y nueve por ciento de representación



proporcional (61% MR / 39% RP); en específico, de las tres sindicaturas que había, las de mayoría relativa representaban el sesenta y siete por ciento y las de representación proporcional el restante treinta y tres por ciento (67% MR / 33% RP); y de las diecinueve regidurías que había, las de mayoría relativa representaban el cincuenta y ocho por ciento y las de representación proporcional el restante cuarenta y dos por ciento (58% MR / 42% RP).

91. Ahora, en términos del texto vigente, en los Municipios correspondientes a las tres primeras categorías se redujo el número de integrantes de la siguiente forma:

1) De doce a nueve (un presidente, un síndico y cuatro regidores de mayoría relativa y tres regidores de representación proporcional) porque eliminaron tres regidurías (dos de mayoría relativa y una de representación proporcional);

2) De quince a once (un presidente, un síndico y cinco regidores de mayoría relativa, y cuatro regidores de representación proporcional) porque eliminaron cuatro regidurías (dos de mayoría relativa y dos de representación proporcional); y,

3) De veinte a quince (un presidente, un síndico y siete regidores de mayoría relativa, y un síndico y cinco regidores de representación proporcional) porque eliminaron una sindicatura (de mayoría relativa) y cuatro regidurías (dos de mayoría relativa y dos de representación proporcional).

92. Como los Municipios de la cuarta categoría quedaron comprendidos dentro de la tercera, en ellos se redujo el número de integrantes de la siguiente forma:

4) De veintitrés a quince (un presidente, un síndico y siete regidores de mayoría relativa, y un síndico y cinco regidores de representación proporcional) porque eliminaron una sindicatura (de mayoría relativa) y ocho regidurías (cuatro de mayoría relativa y tres de representación proporcional).

93. Lo anterior significa que la proporción (en números enteros) en cada una de las categorías quedó de la siguiente manera:



1) En total, sesenta y siete por ciento de los cargos serán de mayoría relativa y treinta y tres por ciento de representación proporcional (67% MR / 33% RP); en específico, de las siete regidurías que habrá, el cincuenta y siete por ciento serán de mayoría relativa y el restante cuarenta y tres por ciento será de representación proporcional (57% MR / 43% RP);

2) En total, sesenta y cuatro por ciento de los cargos serán de mayoría relativa y treinta y seis por ciento de representación proporcional (64% MR / 36% RP); en específico, de las nueve regidurías que habrá, el cincuenta y cinco por ciento serán de mayoría relativa y el restante cuarenta y cinco por ciento será de representación proporcional (55% MR / 45% RP); y,

3) En total, setenta por ciento de los cargos serán de mayoría relativa y cuarenta por ciento de representación proporcional (60% MR / 40% RP); de las dos sindicaturas que habrá, cada una de ellas representa el cincuenta por ciento (50% MR / 50% RP), y de las doce regidurías que habrá, el cincuenta y ocho por ciento serán de mayoría relativa y el restante cuarenta y dos por ciento será de representación proporcional (58% MR / 42% RP). Cabe recordar que estos valores también resultan aplicables para los Municipios que anteriormente eran de la cuarta categoría, al haber quedado comprendidos en esta categoría.

94. Ahora, para analizar la proporción entre ambos principios es criterio de este Tribunal Pleno que únicamente se deben tomar en cuenta a los regidores: primero, porque en el Texto Constitucional no existe disposición alguna que obligue al legislador a incluir el principio de representación proporcional respecto de todos los cargos del Ayuntamiento electos por el principio de mayoría relativa; segundo, porque tampoco hay base alguna del principio de representación proporcional aplicable a los legisladores que se pueda trasladar al ámbito municipal en este sentido, como se puede constatar en la tesis P./J. 69/98, de rubro: "MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.",⁴³ tercero, porque en este caso los partidos

⁴³ **Tesis P./J. 69/98:** "La abundancia de criterios doctrinarios así como de modelos para desarrollar el principio de representación proporcional, ponen de manifiesto la dificultad para definir de manera precisa la forma en que las Legislaturas Locales deben desarrollarlo en sus leyes electorales; sin embargo, esa dificultad se allana si se atiende a la finalidad esencial del pluralismo que se persigue



políticos sólo impugnan la reducción de los regidores de representación proporcional y no la de los de mayoría relativa, aunado que el número de sindicaturas de mayoría relativa se redujo y el de representación proporcional se mantuvo.

95. Por tanto, la variación en la proporción entre ambos principios fue la siguiente:

1) En los Municipios con menos de ciento cincuenta mil habitantes, se redujo en tres el número de integrantes y el principio de representación proporcional aumentó tres puntos porcentuales (+3% RP) frente al de mayoría relativa;

2) En los Municipios con más de ciento cincuenta mil y hasta quinientos mil habitantes, se redujo en cuatro el número de integrantes y el principio de representación proporcional sólo disminuyó un punto porcentual (-1% RP) frente al de mayoría relativa;

3) En los Municipios con más de quinientos mil y menos de un millón de habitantes, se redujo en cinco el número de integrantes y el principio de representación proporcional sólo disminuyó en dos puntos porcentuales (-2% RP) frente al de mayoría relativa; y,

y a las disposiciones con las que el propio Poder Revisor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha desarrollado dicho principio, para su aplicación en las elecciones federales. Las bases generales que tienen que observar las Legislaturas de los Estados para cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral en tratándose de diputados, derivadas del indicado precepto constitucional, son las siguientes: Primera. Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale. Segunda. Establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados. Tercera. Asignación de diputados independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación. Cuarta. Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes. Quinta. El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales. Sexta. Establecimiento de un límite a la sobre-representación. Séptima. Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, noviembre de mil novecientos noventa y ocho, página 189, con número de registro digital: 195152)



4) En los Municipios con más de un millón de habitantes, se redujo en ocho el número de integrantes, pero la proporción entre ambos principios se mantuvo constante.

96. Lo anterior demuestra que los nuevos porcentajes establecidos en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México no son irrazonables, porque siguen reflejando una representación adecuada y otorgan una participación importante a los regidores de representación proporcional dentro de la toma de decisiones y negociaciones al interior del Ayuntamiento.

97. Por tanto, si el legislador del Estado de México consideró adecuado reducir el número de integrantes de los Ayuntamientos con el objeto de disminuir el gasto público, estaba en plena libertad de hacerlo siempre y cuando respetara las bases constitucionales referidas, como aconteció en el caso al haber observado porcentajes razonables y no disminuir de manera desproporcional el número de regidores respecto del número de habitantes.

98. Sin que la reducción del número de regidores atente contra los derechos de votar y ser votado y su desarrollo progresivo, pues a juicio de este Tribunal Pleno, la posibilidad de ejercer esos derechos –acceder al cargo público mediante una candidatura o emitir el sufragio por el candidato que se considere conveniente– no se limita o restringe por el número de regidores que integran los Ayuntamientos, ya que ambos derechos se pueden ejercer libremente y en condiciones de igualdad con la anterior reducción.

D. Violación al derecho de reelección

99. Tanto el Partido Acción Nacional como el Partido de la Revolución Democrática señalan que la reducción de integrantes priva a la ciudadanía de reelegir a sus síndicos y regidores, ya que el número que prevé la ley es inferior al previsto anteriormente, por lo que no todas las autoridades municipales podrán ser reelectas.

100. En este sentido, el Partido Acción Nacional afirma que: "la controvertida reforma implica hacer nugatorio el derecho de los ciudadanos para castigar o premiar, mediante la reelección a los síndicos, regidores y regidoras que



actualmente ostentan esos cargos, pues al reducirse el número de integrantes de los Ayuntamientos, provoca que se prive a los electores del derecho del voto en la vertiente de reelección."

101. En el mismo sentido, el Partido de la Revolución Democrática afirma que: "la reducción de los integrantes de los cabildos se retrotrae en perjuicio de los actuales integrantes y, principalmente, en perjuicio del derecho de ser votado y de la representatividad de las minorías."

102. A juicio de este Tribunal Pleno el concepto de invalidez resulta **infundado**.

103. Esta Suprema Corte ha reconocido la obligación de los Estados de integrar a sus Constituciones Locales el principio de reelección de los presidentes municipales, regidores y síndicos para el mismo cargo por disposición expresa del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, cuyo párrafo segundo, señala:

"Las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."

104. Al interpretar su contenido, se han advertido dos condiciones para que esta figura se pueda instituir en el ámbito municipal: la primera, que los mandatos de los Municipios no excedan de tres años y, la segunda, que en caso de que el respectivo miembro del Ayuntamiento pretendiera reelegirse a partir de un partido u otros partidos diferentes al que lo postularon para su primer periodo, tendría que haber renunciado a los mismos o perdido su militancia antes de la mitad del respectivo mandato.⁴⁴

⁴⁴ Acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98 /2017, falladas el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete.



105. Asimismo, se ha dicho que el propósito del principio de reelección es que los electores ratifiquen mediante su voto a los servidores públicos en su encargo, abonando a la rendición de cuentas y fomentando las relaciones de confianza entre representantes y representados.

106. En congruencia con el Texto Constitucional, este Tribunal Pleno advierte que los artículos 116 de la Constitución Local y 18 del Código Electoral del Estado de México contemplan la posibilidad de que los integrantes de los Ayuntamientos, cuyo mandato es de tres años, se reelijan para un periodo consecutivo.⁴⁵ En este sentido, para poder reelegirse, primero, necesitan quererlo y no tener impedimento legal para ello; luego, que el partido político que los postuló los registre nuevamente como candidatos para que puedan volver a contender por el cargo y, finalmente, que la ciudadanía los elija mediante el ejercicio del sufragio.

107. Ahora, como las modificaciones legales impugnadas no modificaron ningún precepto relacionado con la reelección, la posibilidad que tienen los integrantes de los Ayuntamientos de postularse para un periodo consecutivo sigue ejerciéndose en los mismos términos y condiciones apuntados.

108. Los partidos políticos no ignoran esta situación, en realidad temen que algunos de los actuales integrantes de los Ayuntamientos puedan quedarse

⁴⁵ **Artículo 116.** Los Ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes o presidentas municipales, quienes durarán en sus funciones tres años.

"La elección consecutiva para el mismo cargo de presidentas o presidentes municipales, regidoras o regidores y síndicas o síndicos, será por un periodo adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubiere postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato y de conformidad con lo establecido en la ley respectiva."

Artículo 18. La elección consecutiva para el cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos será por un periodo adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubiere postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"Los integrantes de los Ayuntamientos que tengan interés en reelegirse deberán cumplir con los requisitos previstos en el artículo 119 de la Constitución Local, estar inscrito en el Registro Federal de Electores, contar con la credencial para votar con fotografía y separarse del cargo noventa días antes de la elección."



sin posibilidad de reelegirse. En otras palabras, plantean un escenario en donde todos los integrantes que actualmente ocupan un cargo tendrán la intención de reelegirse y los partidos políticos no podrán postular las candidaturas de algunos de ellos porque en las planillas correspondientes no habrá el número suficiente de cargos públicos para registrarlos, de tal forma que la ciudadanía no podrá volver a votar por ellos. En este sentido, afirman que habrá una aplicación retroactiva en perjuicio de aquellos integrantes que tengan la intención de reelegirse y que, por este motivo se les niegue esa posibilidad.

109. Lo anterior evidencia que el argumento se sustenta en una falsa premisa, a saber, que la reelección es un derecho adquirido inherente al cargo y, por lo mismo, que las personas que ocupan uno tienen derecho a que se mantenga un gobierno con un determinado número de integrantes para que ellos puedan postularse para un periodo más si tienen interés en permanecer en el mismo, como si se tratara de una fuente de empleo.

110. En primer lugar, no se puede plantear la existencia de una aplicación retroactiva en su perjuicio, en virtud de que la reelección no se puede definir como un derecho inherente al cargo, sino únicamente como una prerrogativa condicionada a hechos contingentes y el cumplimiento de los requisitos que marca la propia legislación electoral.

111. Cabe recordar que las reglas que regulan la reelección en el Estado de México están intactas y, por ende, todos los integrantes de los Ayuntamientos continúan teniendo la misma posibilidad que tenían de reelegirse de conformidad con lo previsto en la Constitución Federal, la particular del Estado y el Código Electoral de dicha entidad federativa. Por consiguiente, la reducción del número de regidurías no restringe esa posibilidad, ya que son los propios partidos políticos los que garantizan la postulación en las candidaturas y, en última instancia, la ciudadanía que sufraga la que decide su continuidad en el encargo.

112. En segundo lugar, las Legislaturas de los Estados tienen libertad para determinar el número de integrantes de los Ayuntamientos por disposición expresa del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, en la parte que señala:



"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad."

113. Por los motivos apuntados, es insostenible que exista obligación alguna de mantener un número determinado de cargos para garantizar la eventual reelección de los integrantes del Ayuntamiento.

E. Violación al principio de progresividad

114. El Partido Acción Nacional afirma que la reducción de regidores es un retroceso de la democracia.

115. Por su parte, el Poder Legislativo niega que los derechos de los habitantes de los Municipios hayan sufrido regresión. A su favor, invoca el criterio de la Segunda Sala contenido en la tesis 2a./J. 35/2019 (10a.), de rubro (sic): "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO."⁴⁶

⁴⁶ **Tesis 2a./J. 35/2019 (10a.):** "El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado Mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado Mexicano." (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de dos mil diecinueve, página 980, con número de registro digital: 2019325)



116. En su opinión, la Sala Superior afirma que no se vulnera el principio de progresividad porque corresponde a los derechos humanos y no se puede trasladar a la integración de los Ayuntamientos. En este sentido, afirma que la modificación a la estructura de los Ayuntamientos, a fin de eliminar un número determinado de regidores, no priva a la ciudadanía de ejercer el derecho al voto, ya que el órgano de gobierno del Municipio continúa siendo de elección popular e integrándose por los principios de mayoría relativa y representación proporcional. Asimismo, afirma que la libertad de configuración del Ayuntamiento no genera derechos adquiridos a los ciudadanos o a los partidos políticos.

117. A juicio de este Tribunal Pleno el concepto de invalidez resulta **infundado**.

118. De la misma forma en que este Tribunal Pleno sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 33/2017, la reducción del número de regidurías no atenta contra los derechos de votar y ser votado y su desarrollo progresivo, pues la posibilidad de ejercer esos derechos –acceder al cargo público mediante una candidatura o emitir el sufragio por el candidato que se considere conveniente– no se limita o restringe por el número de regidores que integran los Ayuntamientos, ya que ambos derechos se pueden ejercer libremente y en condiciones de igualdad con la reducción bajo estudio.

119. En este sentido, la Sala Superior está en lo cierto al señalar que el principio de progresividad de los derechos humanos no se puede trasladar a la integración de los Ayuntamientos; ya que el fundamento de aquéllos es la dignidad del ser humano, al que el Estado reconoce como persona. Por lo mismo, las personas morales o jurídicas no son titulares de ellos, como indica el criterio de la Segunda Sala contenido en la tesis 2a./J. 73/2017 (10a.), de rubro: "DIGNIDAD HUMANA. LAS PERSONAS MORALES NO GOZAN DE ESE DERECHO."⁴⁷ a pesar de la posibilidad de extender a ellas su ámbito de protección

⁴⁷ **Tesis 2a./J. 73/2017 (10a.):** "Si bien el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la tutela de derechos humanos a todas las personas, lo que comprende no sólo a las físicas, consideradas en su calidad de seres humanos, sino también a las jurídicas, ello se circunscribe a los casos en que su condición de entes abstractos y ficción jurídica se los permita, ya que es evidente que no pueden gozar de la totalidad de los derechos privativos del ser humano, como ocurre con el derecho a la dignidad humana, del que derivan los diversos a la integridad física



en lo que les pueda resultar aplicable conforme a la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte P./J. 1/2015 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. ES APLICABLE RESPECTO DE LAS NORMAS RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS QUE SEAN TITULARES LAS PERSONAS MORALES."⁴⁸

120. Por el mismo motivo, los ciudadanos y los partidos políticos tampoco tienen derechos adquiridos a una forma determinada de integración de los Ayuntamientos, ya que el ejercicio de sus derechos político electorales les permite acceder a los cargos públicos, pero la definición de los órganos en los que se deposita el ejercicio del poder público en todo caso corresponde a las Legislaturas de los Estados, por disposición de los artículos 115, fracciones I y VIII, y 116 de la Constitución Federal.

F. Violación al principio de supremacía constitucional

121. El Partido Acción Nacional afirma que las modificaciones legales impugnadas contravienen el principio de supremacía constitucional, ello derivado de la violación a diversos instrumentos internacionales que prevén, entre otras cuestiones, la no discriminación de las diversas opiniones políticas y el acceso a las funciones en condiciones de igualdad y sin discriminación, otorgando

y psíquica, al honor, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal, que son inherentes al ser humano como tal." (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, Tomo II, junio de dos mil diecisiete, página 699, con número de registro digital: 2014498)

⁴⁸ **Tesis P./J. 1/2015 (10a.):** "El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, no prevé distinción alguna, por lo que debe interpretarse en el sentido de que comprende tanto a las personas físicas, como a las morales, las que gozarán de aquellos derechos en la medida en que resulten conformes con su naturaleza y fines. En consecuencia, el principio de interpretación más favorable a la persona, que como imperativo establece el párrafo segundo del citado precepto, es aplicable respecto de las normas relativas a los derechos humanos de los que gocen las personas morales, por lo que deberán interpretarse favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia, a condición de que no se trate de aquellos derechos cuyo contenido material sólo pueda ser disfrutado por las personas físicas, lo que habrá de determinarse en cada caso concreto." (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo I, marzo de dos mil quince, página 117, con número de registro digital: 2008584)



derechos de participación democrática efectiva a las minorías públicas del país.

122. En este sentido, afirma que la reducción del número de integrantes del Ayuntamiento violenta el derecho de las minorías a formar parte de las funciones públicas del país, pues la reforma impugnada no genera las condiciones legales para respetar su derecho a ser representadas.

123. En el mismo sentido, Movimiento Ciudadano afirma que rompe el trato igualitario en el ejercicio del derecho a ser votado, previsto en los artículos 35, fracción II, de la Constitución Federal y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

124. Por su parte, el Poder Legislativo niega que se viole dicho principio porque estima que dichas modificaciones se ajustan a los parámetros constitucionales sobre la asignación de representantes y al artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en relación con la observación general número 25 del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. A su favor, invoca las tesis P. VIII/2007, 1a./J. 80/2004 y 2a. LXXV/2012 (10a.), de rubros: "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.",⁴⁹ "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE."⁵⁰ y "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. LA REFORMA AL ARTÍCULO

⁴⁹ **Tesis P. VIII/2007:** "A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de 'supremacía constitucional' implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la 'Ley Suprema de la Unión', esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de dos mil siete, página 6, con número de registro digital: 172667)

⁵⁰ **Tesis 1a./J. 80/2004:** "En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía norma



1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE 10 DE JUNIO DE 2011, RESPETA ESTE PRINCIPIO.⁵¹

tiva, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de dos mil cuatro, página 264, con número de registro digital: 180240)

⁵¹ **Tesis 2a. LXXV/2012 (10a.):** "La reforma al artículo 1o. de la Carta Magna, publicada el 10 de junio de 2011, en modo alguno contraviene el principio de supremacía constitucional consagrado desde 1917 en el artículo 133 del propio ordenamiento, que no ha sufrido reforma desde el 18 de enero de 1934, y en cuyo texto sigue determinando que 'Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión', lo cual implica que las leyes y los tratados internacionales se encuentran en un plano jerárquicamente inferior al de la Constitución, pues en el caso de las leyes claramente se establece que 'de ella emanan' y en el de los tratados 'que estén de acuerdo con la misma'. Por otra parte, la reforma de 2011 no modificó los artículos 103, 105 y 107 constitucionales, en la parte en que permiten someter al control constitucional tanto el derecho interno, como los tratados internacionales, a través de la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional y el juicio de amparo. Además, el propio artículo 1o. reformado dispone que en nuestro país todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, pero categóricamente ordena que las limitaciones y restricciones a su ejercicio sólo pueden establecerse en la Constitución, no en los tratados; disposición que resulta acorde con el principio de supremacía constitucional. Principio que también es reconocido en el ámbito internacional, en el texto del artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, al prever la posibilidad de aducir como vicio en el consentimiento la existencia de una violación manifiesta que afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 3, octubre de dos mil doce, página 2038, con número de registro digital: 2002065)



125. A juicio de este Tribunal Pleno el concepto de invalidez resulta **infundado**.

126. El derecho a ser votado se encuentra reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, en la parte que señala:

"Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

"...

"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."

127. También se encuentra reconocido en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conocida como "Pacto de San José"),⁵² cuyo texto señala:

"Artículo 23. Derechos políticos

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"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 voluntad de los electores, y

⁵² Adoptada en la Ciudad de San José de Costa Rica el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve.



"c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal."

128. Lo mismo que en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,⁵³ cuyo texto señala:

"Artículo 25

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) 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;

"c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país."

129. Al interpretar el contenido de dichos preceptos, esta Suprema Corte ha sostenido que la Constitución Federal y los tratados internacionales reconocen en los términos más amplios el derecho a ser votado; sin embargo, dadas las características del mismo derecho, éste puede ser regulado para efectos de poderlo hacer efectivo en el propio Ordenamiento Constitucional.⁵⁴ Sobre este

⁵³ Aprobado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas mediante la Resolución 2200 A (XXI), de dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis.

⁵⁴ Acción de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017, falladas el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete.



último aspecto, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se ha señalado:

"... el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de 'oportunidades'. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos."⁵⁵

130. En este contexto, la participación de las minorías en el órgano de gobierno municipal se garantizó en la fracción VIII del artículo 115 de la Constitución Federal, obligando a las Legislaturas de los Estados a introducir el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos. En congruencia con la Constitución Federal, el artículo 117 de la Constitución Política del Estado de México creó las regidurías y sindicaturas de representación proporcional,⁵⁶ las cuales se desarrollan en los artículos impugnados.

131. Los partidos políticos no desconocen que las minorías tienen un medio para acceder, a través de sus representantes, al ejercicio de los cargos públicos del ámbito municipal. En realidad, de lo que se duelen es de la disminución del número de cargos públicos a los que podrán tener acceso; sin embargo, eso no significa que tanto el acceso como el ejercicio de dichos cargos no sea efectivo, ya que las modificaciones legales impugnadas no fijan ninguna barrera de acceso y el número de cargos de mayoría relativa disminuyó prácticamente en la misma proporción que los de representación proporcional, aunado a que el porcentaje de éstos frente aquéllos sigue reflejando una representación

⁵⁵ Corte IDH. *Caso López Mendoza Vs. Venezuela*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párrafo 108.

⁵⁶ **Artículo 117.** Los Ayuntamientos se integrarán con una jefa o jefe de asamblea que se denominará presidenta o presidente municipal, respectivamente, y con varios miembros más llamados síndicas o síndicos y regidoras o regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del Municipio que representen, como lo disponga la ley orgánica respectiva.

"Los Ayuntamientos de los Municipios podrán tener síndicas o síndicos y regidoras o regidores electos según el principio de representación proporcional de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley de la materia, respetando el principio de paridad de género."



adecuada de las minorías y les otorga una participación importante dentro de la toma de decisiones y negociaciones al interior del Ayuntamiento, como quedó demostrado con anterioridad.

132. En los términos apuntados, al no existir una violación al derecho al voto pasivo, tampoco se puede plantear una violación respecto del principio de supremacía constitucional. Por lo mismo, el concepto de invalidez resulta infundado.

G. Omisión legislativa

133. Si bien los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática alegan una omisión legislativa porque las fórmulas de asignación de las regidurías también se debieron ajustar para garantizar el principio de representación proporcional. Esto último, porque el principio de representación proporcional se desarmonizó al reducir el número de integrantes de los Ayuntamientos y dejar intocadas las fórmulas previstas en los artículos 377, fracción II, 378, 379 y 380 del Código Electoral del Estado de México,⁵⁷ las cuales fueron creadas a partir de circunstancias numéricas distintas.

⁵⁷ **Artículo 377.** Tendrán derecho a participar en la asignación de regidores y, en su caso, síndico de representación proporcional, los partidos políticos, las candidaturas comunes o coaliciones que cumplan los requisitos siguientes:

(Invalidada en la acción de inconstitucionalidad 50/2016 y sus acumuladas)

"I. ...

"II. Haber obtenido en el Municipio correspondiente, al menos el 3% de la votación válida emitida.

"El partido, coalición, candidato común o candidatos independientes cuya planilla haya obtenido la mayoría de los votos en el Municipio correspondiente, no tendrá derecho a que se le acrediten miembros de Ayuntamiento de representación proporcional.

"Para el caso de planillas de candidatos independientes, para participar en la asignación de regidores y, en su caso, síndico, deberán haber obtenido el porcentaje de votación a que se refiere la fracción II de este artículo."

Artículo 378. Tratándose de coaliciones formadas para la elección de Ayuntamientos, deberán también cumplir el que cada uno de los partidos integrantes de la coalición haya registrado planillas propias, diversas a las de la coalición, en por lo menos 30 Municipios, salvo en el caso de que la coalición se haya registrado para la totalidad de los Municipios. En todo caso, la suma no deberá ser menor a 60 planillas registradas."

Artículo 379. Para la asignación de regidores de representación proporcional y, en su caso, síndico de representación proporcional, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad, integrada por los elementos siguientes:

"I. Cociente de unidad.



134. En este sentido, el Partido Acción Nacional afirma que hay supuestos en los que puede haber partidos sin un representante a pesar de haber obtenido la misma cantidad de votos.

135. En el mismo sentido, el Partido de la Revolución Democrática afirma que la fórmula debió adecuarse al crecimiento poblacional a fin de otorgar una representación proporcional y con ello maximizar los derechos de la ciudadanía.

136. En su opinión, la Sala Superior afirma que, es infundado el concepto de invalidez, ya que la fórmula de asignación de regidurías por este principio fue creada para aplicarse con independencia del número de cargos a repartir, siendo innecesario llevar a cabo una modificación a la fórmula como pretenden los partidos políticos, por lo mismo, considera que la omisión alegada es inexistente.

"II. Resto mayor.

"Cociente de unidad es el resultado de dividir la votación válida emitida en cada Municipio en favor de los partidos, candidaturas comunes, coaliciones o candidatos independientes con derecho a participar en la distribución, entre el número de miembros del Ayuntamiento de representación proporcional a asignar en cada Municipio.

"Resto mayor de votos es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, candidaturas comunes, coaliciones o candidatos independientes, una vez hecha la distribución de miembros de Ayuntamiento mediante el cociente de unidad."

"Artículo 380. Para la aplicación de la fórmula anterior, se seguirá el procedimiento siguiente:

"I. Se determinarán los miembros que se le asignarán a cada partido político, candidatura común, coalición o candidatos independientes, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente de unidad.

"II. La asignación se hará en orden decreciente, empezando por el partido, candidatura común, coalición o candidatos independientes de mayor votación, de forma tal que, en su caso, el síndico de representación proporcional sea asignado a quien haya figurado como candidato a primer síndico en la planilla de la primera minoría.

"III. La asignación de regidores de representación proporcional se hará conforme al orden de la lista de candidatos registrada por cada uno de los partidos, candidaturas comunes, coaliciones o candidatos independientes, empezando por el primer lugar de la lista de candidatos a regidores.

"IV. Si después de aplicar el cociente de unidad quedaren cargos por asignar, se aplicará el resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos, candidaturas comunes, coaliciones o candidatos independientes en la asignación de los cargos del Ayuntamiento.

"En ningún caso y por ningún motivo, los candidatos a presidentes municipales podrán participar en la asignación a que se refiere el presente capítulo."



137. A juicio de este Tribunal Pleno el concepto de invalidez resulta **infundado**.

138. En apariencia, los partidos políticos plantean la existencia de una omisión legislativa; sin embargo, realmente alegan una deficiente regulación, puesto que no cuestionan que no existan fórmulas en la legislación electoral de la entidad para asignar las regidurías de representación proporcional y, por ende, que esta Suprema Corte tenga que condenar al Poder Legislativo demandado a legislar en ese sentido. En realidad, su pretensión es invalidar las modificaciones legales porque estiman que las fórmulas que contempla el Código Electoral del Estado de México carecen de congruencia con el nuevo número de regidurías; pero este argumento parte de una falsa premisa, ya que las fórmulas utilizadas para la asignación de sindicaturas y regidurías por el principio de representación proporcional se aplican con independencia del total del número de cargos a elegir, esto mediante el uso del cociente natural y resto mayor.

139. En este sentido, primero se toma en cuenta la votación válida para determinar qué partidos tienen derecho a las regidurías por el principio de representación proporcional y, luego, para la aplicación de la fórmula de distribución, se toma como base la votación emitida, sin que exista necesidad alguna de utilizar el número de regidurías.

140. Por el mismo motivo, no es necesario adecuar la fórmula al crecimiento poblacional, puesto que el número de regidurías es fijo. En realidad, su pretensión es que el número de integrantes de los Ayuntamientos se adecue al crecimiento poblacional, de tal suerte que existan más regidurías a mayor población; sin embargo, el número de cargos públicos no tiene que incrementarse en la misma proporción que la población como si se tratase de una fuente de empleo. En este último sentido, el Tribunal Pleno se pronunció de forma análoga en la acción de inconstitucionalidad 33/2017, pero en aquella ocasión respecto de la reducción del número de diputados que integran las Legislaturas, donde reiteró que el número de legisladores no necesariamente debe incrementarse conforme aumente la población, pues en todo caso el parámetro al que se atiende es el de representatividad de cada legislador respecto de determinada cantidad de habitantes.



141. Tampoco se soslaya que pueden haber casos hipotéticos, como los que planteó el Partido Acción Nacional, en donde diversos partidos pueden obtener la misma votación y, por ende, que no existan cargos suficientes para repartir; sin embargo, esto es inherente al empate y puede suceder en cualquier elección, tanto del ámbito federal como del local, y respecto de cualquier cargo mientras no exista un criterio para desempatar el resultado y poder asignar el cargo correspondiente, como una segunda vuelta electoral por ejemplo. En todo caso, la posibilidad de este escenario no significa que el número de regidurías o la fórmula de asignación sean inconstitucionales por no contemplar este extremo, ya que para garantizar que esto no suceda se tendría que llegar al absurdo de crear tantas regidurías como partidos políticos haya en la contienda, lo cual tampoco es el propósito del principio de representación proporcional y, además, constituye una petición de principio, ya que el número de cargos públicos a elegir debe estar determinado previamente a que se pueda saber el número de partidos políticos que pretenden participar en el proceso electoral.

142. Por consiguiente, al no haber más conceptos de invalidez que analizar y haber resultado infundados todos los que fueron planteados, lo procedente es reconocer la validez de los artículos impugnados.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de los artículos 53, párrafo tercero, y 69, fracción I, incisos del d) al z), de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, reformados y derogados mediante el Decreto Número 190, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de septiembre de dos mil veinte, en términos del apartado V de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 16, fracciones I, II y III, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, así como 28, fracciones II, incisos del a) al d), y III, del Código Electoral del Estado de México, reformados



y derogados mediante el Decreto Número 190, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de septiembre de dos mil veinte, por las razones expuestas en el apartado VII de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; 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 las Ministras y 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 precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad y a la legitimación (en cuanto a reconocer la legitimación de los Partidos Políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática y del Trabajo).

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a la legitimación, consistente en reconocer la legitimación del Partido Político Verde Ecologista de México. Los Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de 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 V, relativo a la legitimación, consistente



en reconocer la legitimación del Partido Político Encuentro Solidario. La Ministra y los Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y 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 V, relativo a la legitimación, consistente en sobreseer respecto del artículo 69, fracción I, incisos del d) al z), de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, reformado y derogado mediante el Decreto Número 190, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de septiembre de dos mil veinte, y VI, relativo a las causas de improcedencia.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea respecto del apartado V, relativo a la legitimación, consistente en sobreseer respecto del artículo 53, párrafo tercero, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek no emitieron pronunciamiento alguno en este tema.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y 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 VII, relativo al estudio de fondo, en sus apartados A, denominado "Violación al proceso legislativo por falta de técnica legislativa", y B, denominado "Violación a la veda constitucional", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto Número 190, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y del Código Electoral del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de



septiembre de dos mil veinte y del referido decreto en sí. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su apartado C, denominado "Violación al principio de representación proporcional", consistente en reconocer la validez del Decreto Número 190, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y del Código Electoral del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de septiembre de dos mil veinte. La Ministra Piña Hernández y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su apartado D, denominado "Violación al derecho de reelección", consistente en reconocer la validez del Decreto Número 190, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y del Código Electoral del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de septiembre de dos mil veinte. La Ministra Piña Hernández votó en contra. El Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su apartado E, denominado "Violación al principio de progresividad", consistente en reconocer la validez del Decreto Número 190, por el que se reforman y derogan diversas



disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y del Código Electoral del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de septiembre de dos mil veinte. La Ministra Piña Hernández votó en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de 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 VII, relativo al estudio de fondo, en sus apartados F, denominado "Violación al principio de supremacía constitucional", y G, denominado "Omisión legislativa", consistentes en reconocer la validez del Decreto Número 190, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y del Código Electoral del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de septiembre de dos mil veinte. La Ministra Piña Hernández votó en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y 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, dejando a salvo el derecho de las Ministras y los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.), 2a./J. 73/2017 (10a.), P./J. 1/2015 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 27 de febrero de 2019 a las 10:17 horas, 16 de junio de 2017 a las 10:22 horas y 6 de marzo de 2015 a las 9:00 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 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 21 de junio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto aclaratorio que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en la acción de inconstitucionalidad 278/2020 y sus acumuladas 279/2020, 280/2020, 281/2020, 282/2020 y 284/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el dieciocho de febrero de dos mil veintiuno resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas, respectivamente, por diversos partidos políticos en contra del decreto de reformas de, entre otros, los artículos 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y 28 del Código Electoral del mismo Estado, reforma que implicó la reducción en el número de sindicaturas, regidurías de mayoría relativa y de regidurías de representación proporcional que integran los Ayuntamientos locales.¹

¹ **"Artículo 16.** Los Ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su periodo el 1 de enero del año inmediato siguiente al de las elecciones municipales ordinarias y concluirán el 31 de diciembre del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por:

"I. Un presidente, un síndico y **cuatro** regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y **tres** regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de Municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes;

"II. Un presidente, un síndico y **cinco** regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y **cuatro** regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de Municipios que tengan una población de más de 150 mil (sic) y menos de 500 mil habitantes;

"III. Un presidente, **un** síndico y **siete** regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá (sic)

un síndico y **cinco** regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de Municipios que tengan una población de más de 500 mil y menos de un millón (sic) de habitantes; y

"IV. Derogada."

"Artículo 28. Para la elección de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, se estará a las reglas siguientes:

"I. Se aplicarán los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

"II. Los Ayuntamientos se integrarán conforme a los siguientes criterios poblacionales:

"a) En los Municipios de **menos de** ciento cincuenta mil habitantes, el Ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, un síndico y **cuatro** regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá **tres** regidores asignados según el principio de representación proporcional.

"b) En los Municipios de más de ciento cincuenta mil y hasta quinientos mil habitantes, el Ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, un síndico y **cinco** regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá **cuatro** regidores asignados según el principio de representación proporcional.

"c) En los Municipios de más de quinientos mil habitantes, el Ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, **un** síndico y **siete** regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá un síndico y **cinco** regidores asignados según el principio de representación proporcional.



Por mayoría de votos² el Pleno reconoció la constitucionalidad de los artículos citados tomando en cuenta la libertad configurativa con la que cuentan las entidades federativas, que la reducción fue razonable y que no se afectan los derechos de votar y ser votado.

Uno de los temas no abordados por el Tribunal Pleno fue lo relativo a si con dicha reducción se vulnera el principio de paridad de género en la integración de los Ayuntamientos. En mi opinión no era necesario que se abordara ese tema y decidí formular la presente aclaración precisamente para despejar dudas que pudieran suscitarse sobre afectaciones de género en la norma analizada, circunstancia que, a mi parecer, no se acredita.

Los artículos 12 y 117 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México³ disponen que en la integración de los Ayuntamientos debe atenderse

d) Derogado.

"III. Cada partido político, coalición, candidatura común o independiente deberá postular en planilla con fórmulas de propietarios y suplentes la totalidad de candidatos propios, comunes o en coalición para los cargos a elegir, en la que se deberá considerar un cincuenta por ciento de candidatos propietarios y suplentes de un mismo género y el cincuenta por ciento restante con candidatos del género opuesto, debiendo estar integrada de forma alternada por personas de género distinto.

"El candidato a presidente municipal ocupará el primer lugar en la lista de la planilla; el candidato a síndico ocupará el segundo lugar en dicha lista, y los restantes candidatos a regidor ocuparán los siguientes lugares en la lista, hasta completar el número que corresponda de acuerdo a lo establecido en los incisos a), **b) y c)** de la fracción II de este artículo.

"IV. a VIII. ..."

² Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas (con reserva de criterio), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

³ "**Artículo 12.** Los partidos políticos son entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propio, con registro ante el Instituto Nacional Electoral y el Instituto Electoral del Estado de México, 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 de ciudadanas y ciudadanos, facilitarles el acceso 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 de género en las candidaturas a diputaciones locales e integrantes de los Ayuntamientos, y a los demás cargos de elección popular, así como contribuir a la erradicación de la violencia política en razón de género. Su participación en los procesos electorales estará determinada por la ley. Es derecho de los partidos políticos solicitar el registro de las candidatas y candidatos a cargos de elección popular. Sólo las ciudadanas y ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a



al principio de paridad género, en tanto que en los diversos 23, 28, fracción IV, y 37 del Código Electoral Local se determina que los partidos políticos deben observar ese principio tanto vertical como horizontalmente en el registro de las candidaturas a los distintos cargos que integran los Ayuntamientos.⁴ En este marco normativo también se indica que en el registro de las planillas se debe considerar un cincuenta por ciento de candidatos propietarios y suplentes de un mismo género y el cincuenta por ciento restante con candidatos del género opuesto, por lo cual la planilla debe estar integrada de forma alternada por personas de distinto género.

Lo anterior permite concluir que, si bien los artículos impugnados en este caso no establecen el número de regidurías que corresponderán a mujeres y a hombres, ello no implica una vulneración al principio de paridad de género en la integración de los Ayuntamientos porque, de lo previsto en la referida normativa local del Estado de México, puede observarse que los Ayuntamientos se integran de forma paritaria; y esa metodología no puede variar por haberse reducido el número de integrantes.

ellos, sin la intervención de organizaciones civiles, sociales o gremiales, nacionales o extranjeras, o con objeto social diferente a la creación de partidos y sin que medie afiliación corporativa."

"Artículo 117. Los Ayuntamientos se integrarán con una jefa o jefe de asamblea que se denominará presidenta o presidente municipal, (sic) y con varios miembros más llamados síndicas o síndicos y regidoras o regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del Municipio que representen, como lo disponga la ley orgánica respectiva.

"Los Ayuntamientos de los Municipios podrán tener síndicas o síndicos y regidoras o regidores electos según el principio de representación proporcional **de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley de la materia, respetando el principio de paridad de género.**"

⁴ **"Artículo 23.** ... En el registro de las candidaturas a los cargos de presidente o presidenta, regidurías y sindicaturas de los Ayuntamientos, los partidos políticos deberán observar el **principio de paridad de género tanto vertical como horizontal.**"

"Artículo 28. Para la elección de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, se estará a las reglas siguientes: ... **IV.** Para tener derecho a participar en la asignación de regidores según el principio de representación proporcional, los partidos políticos deberán acreditar la postulación de planillas completas de candidatos propios, comunes, coalición o independientes, por lo menos, cincuenta Municipios del Estado, en las que **se deberá considerar un cincuenta por ciento de candidatos propietarios y suplentes de un mismo género y el cincuenta por ciento restante con candidatos del género opuesto, debiendo estar integrada de forma alternada por personas de género distinto.**"

"Artículo 37. ... **Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores locales y Ayuntamientos.** Éstos deberán ser objetivos y **asegurar condiciones de igualdad sustantiva entre géneros.**"



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (CONSTITUCIÓN POLÍTICA, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO, LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, LEY DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LEY ELECTORAL, TODAS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PROMOVERLA ANTE LA PANDEMIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-CoV2 (COVID-19) (CONSTITUCIÓN POLÍTICA, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO, LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, LEY DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LEY ELECTORAL, TODAS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

III. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CUANDO SE TRATE DE MEDIDAS LEGISLATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN EL DEBER DE ESTABLECER UNA FASE PREVIA PARA CONSULTAR A LOS REPRESENTANTES DE AQUÉLLOS (INVALIDEZ DE LOS DECRETOS NO. LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. Y LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E., PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA EL CUATRO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).

IV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. DEBE REALIZARSE CON INDEPENDENCIA DE QUE LAS MEDIDAS IMPUGNADAS PUDIERAN BENEFICIAR EN ALGÚN GRADO A ESTE SECTOR POBLACIONAL, SI SON SUSCEPTIBLES DE AFECTARLES DIRECTAMENTE (INVALIDEZ DE LOS DECRETOS NO. LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O. Y LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E., PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA EL CUATRO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).

V. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. CONSTITUYE UN MANDATO CONVENCIONAL EN LA ELABORACIÓN DE LEYES Y OTROS PROCESOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS



CON LA CONDICIÓN DE AQUÉLLAS (INVALIDEZ DEL DECRETO NO. LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E., PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA EL CUATRO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).

VI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA EMISIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO TOMANDO EN CUENTA LAS INICIATIVAS DEL DIRECTOR DEL INSTITUTO CHIHUAHUENSE DE LA LENGUA DE SEÑAS MEXICANA A.C. Y DE LA REGIDORA Y PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE LA MUJER, FAMILIA Y DERECHOS HUMANOS DEL AYUNTAMIENTO DE CHIHUAHUA NO EXIME DE REALIZAR ÉSTA, DE CONFORMIDAD CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS POR ESTA SUPREMA CORTE (INVALIDEZ DEL DECRETO NO. LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E., PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA EL CUATRO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ DEL DECRETO NO. LXVI/DRFCT/0688/2020 I D.P., PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA EL CUATRO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE UNA FECHA DETERMINADA (INVALIDEZ DE LOS DECRETOS NO. LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. Y LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E. Y, POR EXTENSIÓN, LA DEL DECRETO NO. LXVI/DRFCT/0688/2020 I D.P., PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA EL CUATRO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE, A LOS DOCE MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE LOS RESOLUTIVOS DE LA PRESENTE SENTENCIA AL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL A REALIZAR LA CONSULTA INDÍGENA, AFROMEXICANA Y A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, ASÍ COMO A EMITIR LA REGULACIÓN APLICABLE (VINCULACIÓN AL CONGRESO DEL



ESTADO DE CHIHUAHUA PARA QUE SUBSANE EL VICIO DE INVALIDEZ DE LOS DECRETOS NO. LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E., LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E. Y LXVI/DRFCT/0688/2020 I D.P., PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA EL CUATRO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE, CONSISTENTE EN REALIZAR LA CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA Y A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DENTRO DE LOS DOCE MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE LOS RESOLUTIVOS DE LA PRESENTE SENTENCIA AL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 201/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 10 DE NOVIEMBRE 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 diez de noviembre de dos mil veinte, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 201/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra los Decretos No. LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. y LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E., publicados en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el cuatro de marzo de dos mil veinte, por medio de los cuales se reformó la Constitución Política, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas y la Ley Electoral, todas del Estado de Chihuahua.

I. Antecedentes

1. **Aprobación y publicación de las normas generales impugnadas.** El diez de diciembre de dos mil diecinueve la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua aprobó el **Decreto No. LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O.**, por medio del cual se reformó el artículo 9, párrafo cuarto, de la Constitución Políti-



ca del Estado de Chihuahua (en lo sucesivo "Constitución de Chihuahua" o "Constitución Estatal"), y lo remitió para su aprobación a los sesenta y siete Municipios que integran la entidad federativa. El decreto aprobado disponía, en esencia, el establecimiento de instancias especializadas para asistir a los pueblos indígenas con personas traductoras, intérpretes y defensoras con conocimiento de su cultura.

2. Ese mismo día el Congreso del Estado de Chihuahua aprobó el **Decreto No. LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O.**, por medio del cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas y la Ley Electoral, todas del Estado de Chihuahua. Estas modificaciones implementaban a nivel legal, mediante nuevas obligaciones e instancias especializadas, la asistencia de traductores, intérpretes y defensores a los pueblos y comunidades indígenas en distintos procedimientos judiciales y administrativos.

3. El treinta de enero de dos mil veinte el Congreso del Estado de Chihuahua aprobó el **Decreto No. LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E.**, por medio del cual se adicionaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua. Las adiciones instauraban un Centro de Personas Traductoras e Intérpretes como órgano auxiliar del Poder Judicial del Estado para garantizar el derecho de acceso a la justicia a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas.

4. El mismo día, el Congreso del Estado de Chihuahua aprobó el **Decreto No. LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E.**, por medio del cual se adicionó un párrafo tercero al artículo 18 de la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua. La adición obligaba a las autoridades estatales a informar a los pueblos y comunidades indígenas en su lengua materna diversas cuestiones relacionadas con la salud.

5. El cuatro de febrero siguiente la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Chihuahua expidió el **Decreto No. LXVI/DRFCT/0688/2020 I D.P.**, por medio del cual se declararon aprobadas las reformas al artículo 9o. de la Constitución Estatal (véase *supra* párr. 1) y se remitieron al titular del Poder Ejecutivo Estatal para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.



6. El cuatro de marzo de dos mil veinte los cinco decretos recién referidos fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua.¹

7. **Presentación de la demanda, trámite y admisión.** El tres de agosto de dos mil veinte la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de quien se ostentó como su presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los Decretos No. LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. y LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E. (*supra* párrs. 1, 2, 3 y 4, respectivamente).² Adujo, por un lado, que tales instrumentos legislativos eran contrarios al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo "Constitución Federal"), así como a los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en lo sucesivo "Convenio 169 de la OIT"), porque las modificaciones que decretaban no habían sido sometidas a consulta con los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad federativa.³ Por otro lado, la Comisión accionante alegó que el Decreto No. LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. (*supra* párr. 3) vulneraba, además, el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues las adiciones que aquél contemplaba no habían sido consultadas con las personas con discapacidad en el Estado de Chihuahua.⁴

8. El diez de agosto siguiente el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente respectivo, registrarlo con el número **201/2020** y turnarlo al Ministro Javier Laynez Potisek para que instruyera el procedimiento correspondiente.⁵

9. El diecisiete de agosto de dos mil veinte el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Chihuahua para que rindieran sus informes dentro del plazo de seis días naturales a partir de la notificación del acuerdo y les requirió para que

¹ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 201/2020, fojas 135 a 149.

² Véase *ibíd.*, fojas 1 a 27.

³ Véase *ibíd.*, fojas 4 a 20.

⁴ Véase *ibíd.*, fojas 20 a 26.

⁵ Véase *ibíd.*, foja 36.



con ellos enviaran, respectivamente, copia certificada de los antecedentes legislativos de los decretos impugnados 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. Finalmente, el Ministro instructor solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión respecto de la acción de inconstitucionalidad y requirió al Instituto Estatal Electoral de Chihuahua para que informara cuándo daba inicio el próximo proceso electoral en la entidad.⁶

10. Rendición de informe del Poder Ejecutivo. El uno de septiembre de dos mil veinte el Poder Ejecutivo de Chihuahua, a través del director general de Normatividad de la Secretaría General de Gobierno del Estado, rindió su informe en el sentido de sostener la validez de los decretos impugnados y remitió el ejemplar del Periódico Oficial de la entidad federativa que le había sido requerido.⁷

11. Desahogo de requerimientos por las autoridades electorales. Ese mismo día, el consejero presidente del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua informó que el próximo proceso electoral en la entidad federativa daría inicio el primero de octubre de dos mil veinte.⁸ Por su parte, el siete de septiembre siguiente la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación remitió su opinión sobre la acción de inconstitucionalidad. Por un lado, señaló que no podía emitir juicio alguno en relación con los decretos que reformaban la Constitución Política, la Ley Orgánica del Poder Judicial, ni la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas, todas del Estado de Chihuahua, toda vez que las reformas no se encontraban relacionadas con la materia electoral ni requerían, por tanto, de una opinión especializada. En relación con el Decreto No. LXVI/RFLEY/0513/2019 I.P.O. (*supra* párr. 2), en cambio, la Sala Superior se pronunció por la inconstitucionalidad del instrumento. Estimó que, al expedirse dicho decreto, se había incumplido la obligación de consultar a los pueblos y comu-

⁶ Véase *ibíd.*, fojas 39 a 42.

⁷ Véase *ibíd.*, fojas 94 a 107.

⁸ Véase *ibíd.*, foja 170.



nidades indígenas de la entidad federativa sobre medidas y acciones que afectaran sus derechos e intereses.⁹

12. **Presentación extemporánea del informe del Poder Legislativo.** El nueve de septiembre de dos mil veinte el Poder Legislativo de Chihuahua, a través del titular de la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos del Congreso del Estado, remitió un escrito con su informe.¹⁰ Sin embargo, dado que su presentación había excedido el plazo de seis días naturales otorgado para tal efecto a dicha autoridad en el acuerdo admisorio (*supra* párr. 9), el Ministro instructor determinó que la promoción era extemporánea.¹¹

13. **Alegatos.** El veintitrés de septiembre de dos mil veinte el Ministro instructor puso los autos a 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.¹² El uno de octubre siguiente se recibieron los escritos de alegatos presentados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Poder Legislativo de Chihuahua.¹³

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 octubre 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.¹⁴

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,

⁹ Véase *ibíd.*, fojas 177 a 188.

¹⁰ Véase *ibíd.*, fojas 203 a 225.

¹¹ Véase *ibíd.*, foja 861.

¹² Véase *ibíd.*, fojas 861 y 862.

¹³ Véase *ibíd.*, fojas 876 a 882 y 886 a 904, respectivamente.

¹⁴ Véase *ibíd.*, fojas 908 y 909.



en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal,¹⁵ 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo "ley reglamentaria")¹⁶ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹⁷ toda vez que la promovente plantea la posible contradicción entre diversas disposiciones de carácter general de una entidad federativa y la Constitución Federal, el Convenio 169 de la OIT y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

17. **Oportunidad.** De acuerdo con el artículo 60 de la ley reglamentaria¹⁸ 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 sea publicada en el medio oficial correspondiente, pero si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. Como es bien sabido, en atención a las circunstancias extraordinarias provocadas por la

¹⁵ **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 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."

¹⁶ **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."

¹⁷ **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."

¹⁸ **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."



pandemia del virus SARS-CoV2 COVID-19, el Tribunal 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 dichos instrumentos se declararon inhábiles los días comprendidos entre el dieciocho de marzo y el dos de agosto de dos mil veinte. Si todos los decretos impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el cuatro de marzo de dos mil veinte y la demanda fue presentada el tres de agosto de ese mismo año –es decir, el primer día hábil siguiente al del vencimiento del plazo previsto en la ley reglamentaria, que fue inhábil por acuerdo del Tribunal Pleno–, entonces, es evidente que la promoción de la presente acción es oportuna.

18. **Legitimación.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal¹⁹ dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o locales, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulnere los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, en términos de los artículos 11 y 59 de la ley reglamentaria,²⁰ dicho órgano debe 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. En el presente asunto se surten tales supuestos, pues la demanda fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra, presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien cuenta con facultades de representación del organismo, en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.²¹ La funcionaria acreditó su per-

¹⁹ Véase *supra* nota 15.

²⁰ **"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."

²¹ **"Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ..."



sonalidad con copia certificada del acuerdo del Senado de la República por medio del cual se le designó como presidenta de dicha Comisión por el periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.²²

III. Causas de improcedencia

19. En el presente asunto no se invocaron causas de improcedencia ni el Tribunal Pleno advierte de oficio la actualización de alguna otra que llevara a decretar el sobreseimiento de la acción.

IV. Estudio de fondo

20. **Decretos impugnados.** Por cuestión de método y claridad en la exposición, dado que no todos los decretos impugnados se controvierten exactamente por las mismas razones, a continuación se describe sintéticamente el contenido de cada uno de ellos:

A. El Decreto No. LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O.²³ reformó el artículo 9o., párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.²⁴ Por un lado, se introdujo lenguaje incluyente respecto de la obligación para el Estado de asistir en todo tiempo a los pueblos indígenas y las personas que los componen con "*personas traductoras, intérpretes y defensoras*" con dominio de su lengua, conocimiento de su cultura y del derecho indígena. Por otro lado, se agregó al texto constitucional local una precisión en el sentido de

"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."

²² Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 201/2020, foja 34.

²³ Véase *ibíd.*, fojas 138 a 139.

²⁴ "**Artículo 9o.** Los pueblos indígenas y las personas que los componen, tienen derecho al acceso pleno a la jurisdicción del Estado.

"...

"Así mismo (sic), el Estado debe asistirlos, en todo tiempo, con personas traductoras, intérpretes y defensoras con dominio de su lengua, conocimiento de su cultura y del derecho indígena, estableciendo para ello las instancias especializadas correspondientes." (Énfasis añadido)



que para cumplir con esta obligación "(se establecerán) las instancias especializadas correspondientes".²⁵

B. El Decreto No. LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O.²⁶ modificó cuatro ordenamientos legales distintos:

1. En primer lugar, este instrumento adicionó un segundo párrafo al artículo 35 y reformó la fracción XI del artículo 35 Quáter, ambos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua.²⁷ Se introdujo, por una parte, una nueva obligación para la Fiscalía General del Estado, a fin de dar cumplimiento al derecho de acceso a la justicia de las personas, pueblos y comunidades indígenas. Concretamente, la fiscalía ahora debe garantizar que aquéllos cuenten con la asistencia de personas traductoras e intérpretes, debidamente certificadas, en toda actuación que les involucre, estableciendo para ello las previsiones necesarias y, de resultar indispensable, la celebración de convenios de colaboración o coordinación con las instituciones competentes (artículo 35). Por otra parte, se incrementaron las atribuciones legales de la Comisión Estatal de los Pueblos Indígenas para celebrar convenios en materia de capacitación en materia de derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas. Mientras que ahora también se incluyen el Poder Judicial de la Federación y el Con-

²⁵ Ídem.

²⁶ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 201/2020, fojas 140 a 144.

²⁷ **"Artículo 35.** ... La fiscalía se organizará en un sistema de regionalización y especialización de acuerdo con las siguientes atribuciones:

"...

"Para dar cumplimiento al derecho de acceso a la justicia a personas, pueblos y comunidades indígenas, la Fiscalía General del Estado, en el ejercicio de las atribuciones antes señaladas, garantizará que aquéllas cuenten con la asistencia de personas traductoras e intérpretes, debidamente certificadas, en toda actuación que les involucre, estableciendo para ello las previsiones necesarias y, de resultar indispensable, la celebración de convenios de colaboración o coordinación con las instituciones competentes." (Énfasis añadido)

"Artículo 35 Quáter. A la Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"XI. Celebrar convenios tanto con el Poder Judicial del Estado, como con el de la Federación y sus respectivos Consejos de la Judicatura, para coadyuvar en los procesos de capacitación en materia de derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas, a quienes formen parte de la Defensoría Pública, así como a las personas traductoras e intérpretes, según corresponda, que integren la instancia especializada correspondiente. ..." (Énfasis añadido)



sejo de la Judicatura del Estado como posibles contrapartes de tales convenios, pues anteriormente sólo se mencionaba al Poder Judicial del Estado y al Consejo de la Judicatura Federal, los destinatarios de la capacitación ya no serán sólo quienes formen parte de la Defensoría Pública, sino también las personas traductoras e intérpretes que integren la instancia especializada correspondiente (artículo 35 Quáter, fracción XI).

2. En segundo lugar, el decreto impugnado adicionó una sección sexta al título tercero, capítulo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua vigente al momento de la aprobación de este instrumento por el Congreso Estatal.²⁸ Dicha sección –integrada por los artículos 151 Bis, 151 Ter y 151 Quáter de la ley–²⁹ establece un "*Centro de Personas Traductoras e Intérpretes*" como órgano auxiliar del Poder Judicial, con autonomía técnica y operativa para el cumplimiento de sus funciones y el desarrollo de sus actividades sustantivas. Se dispone que el objetivo del centro es proveer lo necesario en materia de traducción e interpretación, a fin de que las instituciones de procuración, impartición y administración de justicia puedan garantizar el derecho

²⁸ Es un hecho notorio que se invoca como tal, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en relación con el artículo 1o. de la ley reglamentaria, que el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve se expidió una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua. Véase el Decreto No. LXVI/EXLEY/0621/2019 I P.O., disponible en la dirección web: http://chihuahua.gob.mx/atach2/anexo/anexo_104-2019_ley_organica_del_poder_judicial.pdf.

²⁹ **Artículo 151 Bis (abrogado el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve).** "El Centro de Personas Traductoras e Intérpretes es un órgano auxiliar del Poder Judicial, con autonomía técnica y operativa para el cumplimiento de sus funciones y desarrollo de sus actividades sustantivas.

"Tiene como objeto proveer lo necesario en materia de traducción e interpretación, a fin de que las instituciones de procuración, impartición y administración de justicia puedan garantizar, en este sentido, el derecho de acceso a la justicia a personas, pueblos y comunidades indígenas.

"Así mismo, apoyará a los Poderes del Estado y demás autoridades de la entidad federativa, para que los actos que emitan en el ámbito de su competencia, con consecuencias jurídicas para personas, pueblos y comunidades indígenas, se desarrollen con la asistencia de personas defensoras, traductoras o intérpretes debidamente certificadas, según corresponda."

Artículo 151 Ter (abrogado el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve). "El Centro de Personas Traductoras e Intérpretes dependerá del consejo y para el adecuado cumplimiento de sus funciones se establecerán centros regionales en aquellos distritos judiciales que así lo requieran, previo cumplimiento del procedimiento establecido por la ley para tal efecto."

Artículo 151 Quáter (abrogado el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve). "El Centro de Personas Traductoras e Intérpretes ejercerá sus atribuciones a través de la estructura orgánica que determine el consejo y contará con el número de personas traductoras e intérpretes necesarias, de conformidad con los requerimientos de cada distrito judicial."



de acceso a la justicia a las personas, pueblos y comunidades indígenas, así como apoyar a los Poderes Estatales y demás autoridades de la entidad federativa, a fin de que los actos cuya emisión tenga consecuencias jurídicas para ellos se desarrollen con la asistencia de personas defensoras, traductoras o intérpretes debidamente certificadas (artículo 151 Bis). También se dispone que el centro dependerá del Consejo de la Judicatura del Estado y que se establecerán centros regionales en los distritos judiciales que lo requieran, previo cumplimiento del procedimiento previsto para tal efecto en la ley (artículo 151 Ter). Finalmente, se dispone que el centro ejercerá sus atribuciones a través de la estructura orgánica que determine el consejo y que contará con el número necesario de personas traductoras e intérpretes que requiera cada distrito judicial (artículo 151 Quáter).

3. En tercer lugar, el decreto impugnado adicionó un tercer párrafo al artículo 11 de la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua.³⁰ La nueva disposición prevé que se determinará anualmente la partida presupuestal que permita al órgano especializado en personas traductoras e intérpretes cumplir con las funciones que la ley le señala.

4. Por último, el decreto impugnado adicionó un segundo párrafo al artículo 272 i, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.³¹ Éste dispone que

³⁰ **Artículo 11.** Las autoridades judiciales y administrativas deberán tomar en cuenta los derechos y la cultura de los pueblos y las comunidades indígenas, en los procesos judiciales que involucren a las personas pertenecientes a éstos.

"En todos los juicios y procedimientos del orden jurisdiccional en los que sean parte los pueblos o las personas indígenas, el Estado deberá asistirlos, en todo tiempo, con personas traductoras, intérpretes y defensoras con dominio de su idioma, conocimiento de su cultura y sus sistemas normativos internos.

"Para tal efecto, se determinará anualmente la partida presupuestal que permita al órgano especializado en personas traductoras e intérpretes, cumplir con las funciones que la ley le señala." (Énfasis añadido)

³¹ **Artículo 272 i.**

"...

"2) El órgano interno de control tendrá a su cargo prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de las y los servidores públicos del instituto, así como de particulares a quienes se les vincule con faltas graves; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante las autoridades correspondientes; tendrá además a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del instituto.



cuando el órgano interno de control del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua en ejercicio de sus atribuciones vincule a particulares, lo cual, en términos del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, puede suceder por faltas graves, y dichos particulares se autoadscriban como personas indígenas, el referido órgano interno de control debe garantizar que aquéllos cuenten con la asistencia de persona defensora, traductora o intérprete, según corresponda. También se prevé que, tratándose de las dos últimas, el citado órgano podrá recurrir al apoyo del Centro de Personas Traductoras e Intérpretes a que se refiere la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

C. El Decreto No. LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E.³² adicionó diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua que entró en vigor el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve.³³

1. En primer lugar, se agregó un inciso i) a la fracción II del artículo 16 de la ley.³⁴ Allí se dispone simplemente que el Centro de Personas Traductoras e Intérpretes representa un área auxiliar de la función administrativa del Poder Judicial del Estado.

2. En segundo lugar, el decreto adicionó una sección novena al capítulo segundo del título tercero de la ley. En términos muy similares a como se había hecho para la anterior ley orgánica en el ya referido Decreto No. LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O. (véase *supra* B.2), la nueva sección –integrada por los artículos 177 Bis, 177 Ter y 177 Quáter–³⁵ establece un "*Centro de Personas Traductoras*

"Cuando en el ejercicio de sus atribuciones se vincule a particulares, y éstos resultaren autoadscribirse como indígenas, dicho órgano debe garantizar que cuenten con la asistencia de persona defensora, traductora o intérprete, según corresponda. Tratándose de las dos últimas, podrá recurrir al apoyo del Centro de Personas Traductoras e Intérpretes a que se refiere la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado. ..." (Énfasis añadido)

³² Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 201/2020, fojas 145 a 147.

³³ Véase *supra* nota 27.

³⁴ **"Artículo 16.** Son áreas auxiliares del Poder Judicial las siguientes: ...

"II. De la función administrativa: ...

"i) Centro de Personas Traductoras e Intérpretes."

³⁵ **"Artículo 177 Bis.** El Centro de Personas Traductoras e Intérpretes es un órgano auxiliar del Poder Judicial, con autonomía técnica y operativa para el cumplimiento de sus funciones y desarrollo de sus actividades sustantivas.



e *Intérpretes*" como órgano auxiliar del Poder Judicial, con autonomía técnica y operativa para el cumplimiento de sus funciones y el desarrollo de sus actividades sustantivas (artículo 177 Bis, párr. primero). Dispone que el objetivo del centro es proveer lo necesario en materia de traducción e interpretación, a fin de que las instituciones de procuración, impartición y administración de justicia puedan garantizar el derecho de acceso a la justicia a personas con discapacidad, particularmente visual, auditiva o del habla, así como a los pueblos y comunidades indígenas, y que para tal efecto contará con personal especializado en lengua de señas mexicana, en la emisión de documentos en sistema de escritura braille, en lenguas indígenas y demás ayudas técnicas y humanas necesarias para la comunicación (artículo 177 Bis, párrafo segundo). También prevé que el centro apoyará a los Poderes Estatales y demás autoridades de la entidad federativa a fin de que los actos cuya emisión tenga consecuencias jurídicas para las personas con discapacidad visual, auditiva o del habla, así como para los pueblos y comunidades indígenas, se desarrollen con la asistencia de personas traductoras o intérpretes debidamente certificadas (artículo 177 Bis, párrafo tercero). Asimismo, dispone que el centro dependerá del Consejo de la Judicatura del Estado y se establecerán centros regionales en los distritos judiciales que así lo requieran, previo cumplimiento del procedimiento previsto para tal efecto en la ley (artículo 177 Ter). Finalmente, se establece que el centro ejercerá sus

"Tiene como objeto proveer lo necesario en materia de traducción e interpretación, a fin de que las instituciones de procuración, impartición y administración de justicia puedan garantizar, en este sentido, el derecho de acceso a la justicia a personas con discapacidad, particularmente visual, auditiva o del habla, así como a los pueblos y comunidades indígenas. Para tal efecto, contará con personal especializado en Lengua de Señas Mexicana, en la emisión de documentos en sistema de escritura braille, en lenguas indígenas y demás ayudas técnicas y humanas necesarias para la comunicación.

"Asimismo, apoyará a los Poderes del Estado y demás autoridades de la entidad federativa, para que los actos que emitan en el ámbito de su competencia, con consecuencias jurídicas para personas con discapacidad visual, auditiva o del habla, así como para los pueblos y comunidades indígenas, se desarrollen con la asistencia de personas traductoras o intérpretes debidamente certificadas, según corresponda."

"Artículo 177 Ter. El Centro de Personas Traductoras e Intérpretes dependerá del consejo y para el adecuado cumplimiento de sus funciones se establecerán centros regionales en aquellos distritos judiciales que así lo requieran, previo cumplimiento del procedimiento establecido por la ley para tal efecto."

"Artículo 177 Quáter. El Centro de Personas Traductoras e Intérpretes ejercerá sus atribuciones a través de la estructura orgánica que determine el consejo y contará con el número de personas traductoras e intérpretes necesarias, de conformidad con los requerimientos de cada distrito judicial."



atribuciones a través de la estructura orgánica que el consejo determine y contará con el número necesario de personas traductoras e intérpretes que requiera cada distrito judicial (artículo 177 Quáter).

3. En tercer lugar, el artículo tercero transitorio del decreto impugnado derogó el artículo segundo del recién referido Decreto No. LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O. (véase *supra* B.2) y, por consiguiente, la adición de los artículos 151 Bis, 151 Ter y 151 Quáter a la ley anterior.³⁶

D. Por último, el **Decreto No. LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E.**³⁷ adicionó un párrafo tercero al artículo 18 de la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua.³⁸ En dicho precepto legal ahora se dispone que la información que se difunda en las campañas de salud, tratamientos médicos o quirúrgicos a los pacientes, incluidas las autorizaciones para recibir éstos, deberá traducirse a la lengua materna de acuerdo al pueblo indígena de que se trate.

21. **Conceptos de invalidez.**³⁹ Como ya se anticipó, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que los decretos impugnados son inconstitucionales, porque las autoridades responsables omitieron llevar a cabo los respectivos procedimientos de consulta que el parámetro de regularidad constitucional requiere para expedir normas con ese contenido.

³⁶ Véase *supra* nota 28.

³⁷ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 201/2020, foja 148.

³⁸ "**Artículo 18.** Los pueblos y las comunidades indígenas, con base en su autonomía, tienen derecho al uso y desarrollo de su sistema médico tradicional, así como al acceso, sin discriminación alguna, a todas las instituciones de salubridad y de servicios de salud y atención médica.

"Los servicios de salud que el Poder Ejecutivo del Estado proporcione a las personas que integran los pueblos y las comunidades indígenas se planearán y desarrollarán privilegiando el uso de su idioma y respetando, promoviendo y propiciando su sistema médico tradicional. Asimismo propiciarán la inclusión de las personas médicas tradicionales indígenas, de conformidad con lo que establezcan las leyes en la materia.

"La información que se difunda en las campañas de salud, tratamientos médicos o quirúrgicos a los pacientes, incluidas las autorizaciones para recibir estos (sic), deberá traducirse a la lengua materna de acuerdo al pueblo indígena de que se trate." (Énfasis añadido)

³⁹ En términos de lo dispuesto en el artículo 40 de la ley reglamentaria, la Suprema Corte suplirá la deficiencia de la demanda.



22. Por una parte, señala que todos los decretos impugnados vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Chihuahua reconocido en el artículo 2o. de la Constitución Federal,⁴⁰ así como

⁴⁰ "Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

"...

"El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las Constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"...

"VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

"Las Constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

"B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

"...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

"Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las Legislaturas de las entidades federativas y los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

"...

"C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social."



en los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT,⁴¹ pues introducen modificaciones legislativas que impactan significativamente los intereses de las comunidades originarias de esa entidad federativa sin que se hubiera llevado a cabo un procedimiento para consultarlas al respecto. Explica que como las reformas versaban sobre la garantía para dichos grupos de contar con (i) asistencia de traductores e intérpretes en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos de los que sean parte y (ii) la traducción a su lengua materna de información en materia de salud, aquéllas impactaban sustancialmente en la regulación y el reconocimiento de sus derechos fundamentales de acceso a la justicia y a la salud. Afirma, por ende, que para expedir tales normas el Estado de Chihuahua

⁴¹ **"Artículo 6.**

"1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:

"a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

"2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

"Artículo 7.

"1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

"2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

"3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

"4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan."



tenía la obligación de consultar a dichos grupos sociales de manera previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe. Aduce que si bien pudiera afirmarse que las reformas impugnadas son benéficas para las personas que se autoadscriben como indígenas, no puede soslayarse que a nivel convencional dicho sector social cuenta con el derecho a ser consultado precisamente para que ellos definan si las medidas legislativas les resultan benéficas o no. Al no haberse llevado a cabo una consulta indígena, de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia, concluye la accionante, debe declararse la invalidez de los cuatro decretos impugnados en su totalidad.⁴²

23. Por otra parte, la Comisión promovente aduce que el Decreto No. LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. (*supra* C) también vulnera el derecho a la consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁴³ (en lo sucesivo "la Convención"), pues al expedir dicho instrumento legislativo las autoridades responsables omitieron llevar a cabo una consulta previa a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan. Sostiene que, conforme a la interpretación de este artículo de la Convención por la Suprema Corte y por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en la Observación General No. 7, las autoridades de Chihuahua estaban obligadas a llevar a cabo una consulta sobre toda medida legislativa que pudiera afectar directa o indirectamente a las personas con discapacidad. Explica que, al establecerse un Centro de Personas Intérpretes y Traductoras enfocado en asistir a estas personas se adoptaron decisiones que guardan relación directa con distintos derechos tutelados por la referida Convención, como son los principios generales de autonomía e independencia, la igualdad ante la ley y el derecho a la participación. Pese a lo benéfica que pu-

⁴² Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 201/2020, fojas 4 a 20.

⁴³ "Artículo 4. Obligaciones generales

"...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."



diera resultar la existencia del centro, concluye la Comisión accionante, la falta de consulta de su creación con las personas con discapacidad lo torna inválido, pues en la medida que tal consulta no es optativa, su omisión constituye un vicio formal con efecto invalidante en el proceso legislativo.⁴⁴

24. **Informe de la autoridad responsable.**⁴⁵ Por su parte, el Poder Ejecutivo de Chihuahua sostiene que los conceptos de invalidez son infundados.

25. En relación con el argumento relativo a la omisión de consultar a las personas, pueblos y comunidades indígenas para expedir los decretos controvertidos, la autoridad sostiene que no se vulnera el derecho a la consulta de estos grupos, pues del contenido de las porciones impugnadas se desprende que la finalidad del legislador fue solamente fortalecer los medios de los integrantes de las comunidades indígenas para acceder a los procedimientos de acceso de justicia y salud, garantizando, a través de la información en su lengua y del personal capacitado en su cultura, los principios de no discriminación reconocidos en el artículo 4o. de la Constitución Federal. Señala que, lejos de afectarlos, el contenido de las normas impugnadas sólo fortalece y abona a los derechos de los cuales ya son titulares las personas y comunidades indígenas. Afirma que no toda medida legislativa o administrativa que implique algo relacionado con las comunidades y pueblos indígenas da lugar al ejercicio de una consulta previa, sino sólo en aquellos casos en que se presente una posible afectación directa de sus derechos e intereses. Considera que se debe consultar a dicho grupo únicamente en aquellas situaciones en que el acto les genere un impacto significativo y que afecte sus condiciones de vida y el entorno en el que se desarrollan conforme al artículo 3, fracción VI, de la Ley de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.⁴⁶

26. Por otra parte, en relación con los conceptos relativos a la omisión de realizar una consulta a las personas con discapacidad para expedir el Decreto

⁴⁴ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 201/2020, fojas 20 a 26.

⁴⁵ En el presente asunto únicamente se tienen en cuenta las consideraciones del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, pues como se refirió en el apartado de antecedentes (*supra* párrafo 13), el informe del Poder Legislativo se presentó de manera extemporánea.

⁴⁶ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 201/2020, fojas 94 a 103.



No. LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E., el Ejecutivo Local señala que ello no vulnera el artículo 4.3 de la Convención, porque en este caso no había obligación de consultarlas. Sostiene que mediante dicho instrumento el Gobierno Local buscó incluir en los ordenamientos aplicables el Centro de Personas Traductoras e Intérpretes para ayudar a que las personas con discapacidad –particularmente con discapacidades visuales, auditivas o del habla– pudieran ejercer adecuadamente su derecho de acceso a la justicia, mismo que el Estado ya se encontraba obligado a garantizar, razón por la cual, estima que la consulta no era necesaria. Explica que la finalidad de la reforma era que este grupo social tuviera una mejor calidad de vida en inclusión en la sociedad. Afirma que la comisión dictaminadora de la iniciativa presentada en el Congreso de Chihuahua hizo suya la solicitud de incorporar a las personas con discapacidad en relación con el Centro de Personas Traductoras e Intérpretes presentada por el director del Instituto Chihuahuense de la Lengua de Señas Mexicana A.C. y por la regidora y presidenta de la Comisión de la Mujer, Familia y Derechos Humanos del Ayuntamiento de Chihuahua. Consecuentemente, concluye que la reforma cuestionada es acorde con los artículos 4.3 y 13 de la Convención, 29 de la Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad y 51 de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de Chihuahua.⁴⁷

27. Cuestiones jurídicas por resolver. Como puede observarse, al abordar los planteamientos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su informe, el Poder Ejecutivo de Chihuahua reconoce que, efectivamente, no se llevó a cabo algún tipo de consulta para expedir los decretos impugnados, pues considera que en ninguno de los casos esto era necesario. Al estar fuera de duda que las autoridades del Estado de Chihuahua omitieron realizar dichos procesos consultivos, en el presente asunto la validez constitucional de los decretos impugnados depende básicamente de la respuesta que esta Suprema Corte dé a las dos siguientes preguntas:

1. ¿Existía obligación de llevar a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Chihuahua para expedir los decretos impugnados?

⁴⁷ Véase *ibid.*, fojas 103 a 106.



2. ¿Existía obligación de llevar a cabo una consulta a las personas con discapacidad en el Estado de Chihuahua para expedir el Decreto No. LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E.?

28. A continuación, se aborda cada una de estas cuestiones:

1. ¿Existía obligación de llevar a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Chihuahua para expedir los decretos impugnados?

29. En vista de los precedentes del Tribunal Pleno en relación con este tema, resolver la cuestión no representa mayor problema. Contra lo que sugiere el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que el hecho de que las medidas legislativas que incidan directamente en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas de una entidad federativa puedan resultar benéficas para esos grupos no es justificación para omitir consultarles previamente a la toma de la decisión. Como se explica enseguida, dado que el contenido de todos los decretos aquí impugnados incide directamente en los intereses de los pueblos y comunidades indígenas que habitan en el Estado de Chihuahua, para tomar tales determinaciones, las autoridades estatales se encontraban obligadas a llevar a cabo una consulta de manera previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe en la que participaran dichos grupos.

30. En primer lugar, este Tribunal Pleno ha sostenido en reiteradas ocasiones que, independientemente del beneficio material que una medida legislativa o reglamentaria pueda generar en las condiciones de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, existe una obligación constitucional ineludible de consultar previamente a estos grupos cuando tales medidas puedan afectarles de manera directa. Por lo menos desde que se resolvió **la controversia constitucional 32/2012**⁴⁸ existe un criterio mayoritario y vinculante del Pleno de la Suprema Corte en el sentido de que los artículos 2o. de la Constitución Federal⁴⁹ y 6

⁴⁸ Resuelta el veintinueve de mayo de dos mil catorce, en este punto por mayoría de diez votos. En este asunto el Municipio de Cherán, Michoacán, impugnó reformas a la Constitución Estatal.

⁴⁹ Véase *supra* nota 40.



y 7 del Convenio 169 de la OIT⁵⁰ obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, "*cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente*".⁵¹

31. En dicho precedente se explicó que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se desprende de los postulados del artículo 2o. constitucional relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación. La Suprema Corte sostuvo que, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente en el Texto Constitucional como parte del procedimiento legislativo, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal los referidos artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT formaban parte del parámetro de regularidad constitucional. Ellos imponían por sí mismos toda una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el convenio. Por consiguiente, se concluyó que en los supuestos de una posible afectación directa a las comunidades indígenas que habitan en su territorio, las Legislaturas Locales se encontraban obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.⁵²

32. En segundo lugar, a la par del desarrollo de criterios específicos para evaluar la validez de las consultas a las comunidades indígenas y afromexicanas, el Tribunal Pleno ha ido precisando caso por caso qué debe entenderse por "*medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*" en el sentido del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT. En la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas**,⁵³ por ejemplo, se concluyó

⁵⁰ Véase *supra* nota 41.

⁵¹ Controversia constitucional 32/2012, página 72.

⁵² Véase *ibíd.*, páginas 72 y 73.

⁵³ Resuelta el diecinueve de octubre de dos mil quince, en este punto por unanimidad de diez votos. En ese asunto diversos partidos políticos impugnaron, entre otras normas, la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca.



que una legislación es susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas cuando el objeto de su regulación son precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas.⁵⁴ Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**⁵⁵ se explicó que también actualizan tal supuesto las medidas legislativas que incidan en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades indígenas pueden ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afecten a sus intereses.⁵⁶ Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**⁵⁷ se consideró que existe posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169 de la OIT si las leyes bajo análisis regulan instituciones destinadas a atender las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas.⁵⁸ Como puede observarse, la Suprema Corte ha concluido que debe ser consultada conforme a los estándares del convenio toda norma general que sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.

33. En tercer lugar, el Tribunal Pleno ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas y tribales a la que alude el artículo 6 del

⁵⁴ Véase la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas, páginas 91 a 100.

⁵⁵ Resuelta el ocho de marzo de dos mil dieciséis, en este punto por mayoría de ocho votos. En ese asunto la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí impugnó el quinto párrafo del artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí.

⁵⁶ Véase la acción de inconstitucionalidad 31/2014, págs. 26 y 27 ("Por lo que, al ser el consejo el mecanismo mediante el cual las comunidades indígenas pueden, en parte, ejercer su derecho de participación en la formulación de las políticas públicas que afecten sus intereses, además de tener intervención directa en el seguimiento y evaluación de dichas políticas e, incluso, hacer del conocimiento del instituto para su atención la información y planteamiento de problemas concretos que deriven de situaciones de discriminación o inequidad por cuestiones propias de las comunidades e individuos indígenas, cualquier medida legislativa que pretenda modificar algún aspecto de ese organismo es susceptible de causarles un perjuicio.").

⁵⁷ Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, en este punto por unanimidad de once votos. En ese asunto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa.

⁵⁸ Véase la acción de inconstitucionalidad 84/2016, pág. 17 ("57. Se advierte entonces, que la ley impugnada puede afectar a los pueblos indígenas del Estado de Sinaloa por crear y regular una institución estatal destinada a la atención gratuita de las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas dentro del territorio estatal y, por ende, el Congreso Local tenía la obligación de consultarles directamente a los mismos, previo a la emisión de la norma impugnada.").



Convenio de la OIT, y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa, no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio. Por ejemplo, en la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**⁵⁹ se declaró la invalidez de diversas normas no consultadas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa.⁶⁰ Asimismo, tanto en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada**⁶¹ como en la **acción de inconstitucionalidad 116/2019 y sus acumuladas**⁶² se declaró la invalidez de las disposiciones impugnadas, porque no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas abiertamente pretendían garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.⁶³ Finalmente, en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**⁶⁴ se invalidaron también por consulta deficiente diversas disposiciones cuyo objetivo explícito era elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes de la entidad federativa respectiva.⁶⁵

34. En estos casos, el Tribunal Pleno ha explicado que, para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador.⁶⁶ En tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos

⁵⁹ Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, en este punto por unanimidad de once votos. En ese punto se impugnó el decreto por el que se modificó la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán.

⁶⁰ Véase la acción de inconstitucionalidad 151/2017, págs. 33 y 34.

⁶¹ Resuelta el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de nueve votos. En ese asunto se impugnó el Decreto Número 203 mediante el cual se reformaron varios artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo.

⁶² Resuelta el doce de marzo de dos mil veinte, en este punto por mayoría de nueve votos. En ese asunto se impugnó el Decreto Número 204, mediante el cual se reformó el artículo 5o. de la Constitución Política del Estado de Hidalgo.

⁶³ Véase la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada, págs. 65 a 83, y la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada, págs. 41 a 43.

⁶⁴ Resuelta el veinte de abril de dos mil veinte, en este punto por mayoría de nueve votos.

⁶⁵ Véase la acción de inconstitucionalidad 81/2018, pág. 79.

⁶⁶ Véase la acción de inconstitucionalidad 151/2017, página 41; la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada, páginas 42 y 43, y la acción de inconstitucionalidad 81/2018, página 82.



y comunidades, "*afectar directamente*" en el sentido del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT no puede tener una connotación exclusivamente negativa. Se trata más bien de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas a raíz de una decisión gubernamental. Estimar que la afectación directa fuese sólo aquella que perjudique a estos grupos bajo los estándares del legislador implicaría realizar un pronunciamiento *a priori* sobre la medida que no es compatible con el propósito del convenio. En palabras del Tribunal Pleno, una postura así "[desconocería] que parte del objetivo de una consulta indígena es que sean los propios pueblos y comunidades indígenas quienes valoren qué es o qué no es lo que más les beneficia".⁶⁷

35. Teniendo en cuenta los precedentes recién referidos, esta Suprema Corte considera que todos los decretos impugnados en el presente asunto representan por su contenido material medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Chihuahua en el sentido del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT. Por lo tanto, para expedir tales instrumentos las autoridades estatales se encontraban constitucionalmente obligadas a llevar a cabo una consulta de manera previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe para los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad federativa.

36. Como ya se detalló líneas arriba (véase *supra* párr. 20) y en aras de evitar repeticiones innecesarias, se tiene aquí por reproducido, las modificaciones aprobadas por el Congreso de Chihuahua regulan de forma diferenciada frente al resto de la población de ese Estado de la República la garantía de, al menos, dos derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas. Mientras que tres de los decretos impugnados involucran modificaciones para garantizar el *derecho de acceso a la justicia* de los pueblos y comunidades indígenas de Chihuahua, uno de ellos contiene modificaciones que inciden en la garantía del *derecho a la salud* de estos grupos.

37. Por una parte, el Decreto No. LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O. (*supra* párr. 20. A) modificó el artículo 9 de la Constitución Estatal que reconoce del derecho

⁶⁷ Acción de inconstitucionalidad 81/2018, pág. 82.



de los pueblos indígenas a acceder a la jurisdicción del Estado, para disponer que se establecerán instancias especializadas, a fin de cumplir la obligación de asistencia a los pueblos indígenas y a las personas que los componen con personas traductoras, intérpretes y defensoras con dominio de su lengua, conocimiento de su cultura y del derecho indígena.⁶⁸ Asimismo, el Decreto No. LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O. (*supra* párr. 20. **B**) modificó diversos preceptos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la antigua Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas y la Ley Electoral, todas del Estado de Chihuahua. A través de este instrumento se establecieron nuevas obligaciones para la Fiscalía General del Estado y atribuciones para la Comisión Estatal de Pueblos Indígenas relacionadas con la asistencia de personas traductoras e intérpretes a los pueblos indígenas de la entidad;⁶⁹ se creó un "Centro de Personas Traductoras e Intérpretes" con mandato específico para asistir a los pueblos indígenas en los asuntos que tuvieran consecuencias jurídicas para ellos;⁷⁰ se dispuso la determinación anual de una partida presupuestal para la institución especializada en materia de traducción e interpretación, a fin de que pueda cumplir las funciones legales relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas,⁷¹ y se impuso al órgano interno de control del Instituto Estatal Electoral la obligación de garantizar que las personas vinculadas en un procedimiento de responsabilidades administrativas que se autoadscriban como indígenas cuenten con la asistencia de persona defensora, traductora o intérprete.⁷² Finalmente, el Decreto No. LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. (*supra* párrafo 20. **C**) adicionó la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial para establecer nuevamente un "Centro de Personas Traductoras e Intérpretes" con mandato para asistir, entre otros grupos vulnerables, a los pueblos y comunidades indígenas, a fin de garantizar su derecho de acceso a la justicia.⁷³ Como puede observarse, en la medida que todos estos instrumentos involucran de un modo u otro la garantía del derecho de acceso a la justicia de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, representan medidas legislativas susceptibles de afectarlos directamente.

⁶⁸ Véase *supra* nota 24.

⁶⁹ Véase *supra* nota 27.

⁷⁰ Véase *supra* nota 29.

⁷¹ Véase *supra* nota 30.

⁷² Véase *supra* nota 31.

⁷³ Véase *supra* nota 35.



38. Por otro lado, el Decreto No. LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E. (*supra* párr. 20. D) adicionó el artículo 18 de la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua. Este instrumento legal dispone que la información que se difunda en las campañas de salud, tratamientos médicos o quirúrgicos a los pacientes, incluidas las autorizaciones para recibir éstos, deberá traducirse a la lengua materna de acuerdo al pueblo indígena de que se trate.⁷⁴ Es evidente, por tanto, que el decreto impugnado incide directamente en la garantía del *derecho a la salud* de estas poblaciones en el Estado de Chihuahua y, en esa medida, también es susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad federativa en el sentido del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.

39. Ante la verificación de que todas las medidas legislativas impugnadas son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y, por tanto, de que en el presente caso existía la obligación constitucional de consultarlas con esos grupos, esta Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos relativo a que la omisión de consultar a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad federativa para emitir los decretos impugnados vulneró los artículos 2o. de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT. Como sostiene la Comisión accionante, en la medida que el contenido de los decretos impugnados incide directamente en los derechos e intereses de los pueblos y comunidades indígenas, las autoridades del Estado de Chihuahua se encontraban obligadas a llevar a cabo una consulta que jamás realizaron.

40. Como se adelantó, no es obstáculo para llegar a esta conclusión que el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua señale que las medidas sean benéficas para los pueblos y comunidades indígenas y abonen a la realización de sus derechos de acceso a la justicia y a la salud. Contra lo que sugiere dicha autoridad responsable, el análisis de constitucionalidad de un procedimiento legislativo local por ausencia de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas no es susceptible de convalidarse por la consecuencia de la medida. En tanto garantía del derecho a la autodeterminación, la

⁷⁴ Véase *supra* nota 38.



consulta conforme a los estándares reconocidos por esta Suprema Corte representa un requisito para tomar cualquier determinación que modifique de manera diferenciada la situación de tales pueblos y comunidades.

2. ¿Existía obligación de llevar a cabo una consulta a las personas con discapacidad en el Estado de Chihuahua para expedir el Decreto No. LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E.?

41. Es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que cuando en una acción de inconstitucionalidad se estime fundado alguno de los conceptos de invalidez formulados contra una norma general, en principio deviene innecesario ocuparse del resto de los planteamientos esgrimidos contra ese mismo acto, pues en cualquier caso se declarará su invalidez.⁷⁵ No obstante, dado que el presente asunto tiene la particularidad de que cada uno de los conceptos de invalidez formulados contra la expedición del Decreto No. LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. se refiere a un tipo de consulta distinto, declarar la invalidez de este instrumento legal sin abordar ambos planteamientos podría contribuir a que, al momento de subsanarse la violación procesal ya acreditada, se repitiera en cambio la otra que también fue alegada por la accionante. A fin de evitar tal situación, la Suprema Corte considera que en este caso es pertinente responder si para la expedición del mencionado decreto también existía la obligación de llevar a cabo una consulta a las personas con discapacidad en el Estado de Chihuahua (*supra* párrafo 27.2).

42. En vista de los precedentes del Tribunal Pleno, relativos al derecho a la consulta de las personas con discapacidad, resolver esta cuestión tampoco representa mayor problema. Como se detalla enseguida, la Suprema Corte ha sostenido de manera reiterada que las medidas legislativas que incidan directa o indirectamente en los derechos de las personas con discapacidad de una entidad federativa representan "decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad", en el sentido del artículo 4.3 de la Conven-

⁷⁵ Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 37/2004 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863, «con número de registro digital: 181398».



ción.⁷⁶ En consecuencia, tales medidas deben ser consultadas con las personas con discapacidad antes de ser adoptadas independientemente de que a juicio del legislador puedan resultarles benéficas. Dado que el contenido del Decreto No. LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. incide directamente en el derecho de acceso a la justicia de las personas con discapacidad visual, auditiva o del habla, para expedirlo las autoridades de Chihuahua se encontraban obligadas a llevar a cabo una consulta con estos grupos que fuera previa, informada, formal, oportuna, amplia, inclusiva, transparente, apropiada y de buena fe.

43. En primer lugar, el artículo 4.3 de la Convención dispone expresamente que las autoridades de los Estados Parte se encuentran obligadas "a celebrar consultas estrechas con las personas con discapacidad en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad".⁷⁷ Dado que este precepto forma parte del parámetro de regularidad constitucional, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal,⁷⁸ cualquier nueva legislación expedida por una entidad federativa que represente una decisión sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad y en cuyo proceso de adopción no se haya celebrado una consulta estrecha con estos grupos a través de las organizaciones que los representan, es inconstitucional por violar la Convención. Lo decisivo aquí, por tanto, es dilucidar si en el caso concreto la legislación adoptada por el Congreso del Estado de Chihuahua versa sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad en el sentido de este precepto convencional.

44. Para determinar si un proceso decisorio en específico amerita consulta por actualizar este supuesto, en asuntos recientes tanto el Tribunal Pleno como las Salas de la Suprema Corte han hecho suya la interpretación del artículo 4.3 de la Convención realizada por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en lo sucesivo, "el comité"). En términos de lo dispuesto en

⁷⁶ Véase *supra* nota 43.

⁷⁷ Ídem.

⁷⁸ **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. ..."



los artículos 34 y 35 de la Convención,⁷⁹ el comité es el órgano encargado de dar seguimiento a la implementación de este instrumento internacional por los Estados Parte. Como dentro de sus funciones se encuentra interpretar los alcances de las obligaciones previstas en el tratado, a fin de facilitar su cumplimiento por los Estados que lo suscriban, dicho órgano internacional se ocupó puntualmente del significado del artículo 4.3 de la Convención, al aprobar la Observación General Número 7 en septiembre de dos mil dieciocho.⁸⁰

45. Específicamente, en relación con la porción normativa "*cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad*", el comité sostuvo que esta expresión "*abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad*".⁸¹ Al decir del comité, la desinstitucionalización, los seguros sociales y las pensiones de invalidez, la asistencia personal, los requerimientos en materia de accesibilidad y las políticas de ajustes razonables, serían todos ejemplos de cuestiones que afectan *directamente* a las personas con discapacidad. En cambio, las cuestiones que afectan *indirectamente* a estos grupos podrían guardar relación más bien con el derecho constitucional, los derechos electorales, el acceso a la justicia, el nombramiento de las autoridades admi-

⁷⁹ **Artículo 34. Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad**

"1. Se creará un Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, 'el comité') que desempeñará las funciones que se enuncian a continuación: ..."

Artículo 35. Informes presentados por los Estados Partes

"1. Los Estados Partes presentarán al comité, por conducto del secretario general de las Naciones Unidas, un informe exhaustivo sobre las medidas que hayan adoptado para cumplir sus obligaciones conforme a la presente Convención y sobre los progresos realizados al respecto en el plazo de dos años contado a partir de la entrada en vigor de la presente Convención en el Estado Parte de que se trate.

"2. Posteriormente, los Estados Partes presentarán informes ulteriores al menos cada cuatro años y en las demás ocasiones en que el comité se lo solicite.

"3. El comité decidirá las directrices aplicables al contenido de los informes. ..."

⁸⁰ Véase la Observación General Núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención, aprobada por el comité en su vigésimo período de sesiones (veintisiete de agosto a veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho), documento número CRPD/C/GC/7, disponible en el sitio web: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx>.

⁸¹ Véase *ibid.*, página 6.



nistrativas a cargo de las políticas en materia de discapacidad o las políticas públicas en los ámbitos de la educación, la salud, el trabajo y el empleo.⁸²

46. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha retomado en buena medida esta interpretación del artículo 4.3 de la Convención para efectos del ámbito interno mexicano y, al menos desde que el comité aprobó la Observación General Número 7, el Tribunal Pleno ha sostenido de manera reiterada que la obligación de las autoridades del país de consultar de manera estrecha a las personas con discapacidad opera, entre otros supuestos, cuando las medidas legislativas sean susceptibles de afectar directa o indirectamente a las personas con discapacidad. Esto sucede cuando una decisión tendrá consecuencias visibles sobre estos grupos sociales en una proporción distinta a la que las tendrá en el resto de la población. Por tanto, para que se considere que una ley estatal no requería consulta en términos de este precepto de la Convención, son siempre las autoridades de la entidad federativa correspondiente quienes tienen la carga de demostrar que la cuestión examinada no tiene un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad.⁸³

47. Así, por ejemplo, al resolverse la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**,⁸⁴ el Tribunal Pleno determinó que debían haberse consultado previamente las normas que regulaban la atención integral de las personas con síndrome de down, pues la decisión del legislador afectaba directamente a las personas con este tipo de discapacidad.⁸⁵ Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 68/2018**⁸⁶ se resolvió que existía obligación de llevar a cabo una consulta cuando se pretendiera incluir en la ley a las personas con discapacidad temporal como beneficiarios de los lugares de estacionamiento reservados para las personas con discapacidad, pues se afectaba directamente el derecho

⁸² Véase ídem.

⁸³ Véase ídem.

⁸⁴ Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, en este punto por unanimidad de diez votos. En este asunto se resolvió invalidar la totalidad de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos.

⁸⁵ Véase la acción de inconstitucionalidad 101/2016, párrafo 50.

⁸⁶ Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de nueve votos. En dicho asunto se invalidó el Decreto 1033, mediante el cual se reformaron los artículos 11 y 40 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí.



de accesibilidad que tienen las personas con una discapacidad permanente.⁸⁷ Del mismo modo, en la **acción de inconstitucionalidad 1/2017**⁸⁸ se concluyó que una norma dirigida a las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo claramente constituía un acto legislativo que afectaba directamente a las personas con discapacidad intelectual y, por tanto, requería ser consultada previamente con ellas.⁸⁹ Por último, en la **acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada**⁹⁰ se resolvió que las normas que regulaban el enfoque que tendría la asistencia social en una entidad federativa, tratándose de personas con discapacidad, impactaban directamente a estos grupos y, por ende, también requerían ser consultadas previamente.⁹¹

48. En estos precedentes el Tribunal Pleno ha explicado que la obligación de consultar estrechamente a las personas con discapacidad, prevista en el artículo 4.3 de la Convención, opera con independencia de que a juicio del legislador las medidas sean benéficas para ese sector de la población. La razón que subyace a esta exigencia es que el objetivo de ese instrumento internacional es superar el modelo rehabilitador o asistencialista de la discapacidad – donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos de la ayuda que se les brinda– y, en cambio, favorecer un modelo social de la discapacidad. En éste se asume que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. De este modo, la ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad simplemente porque la autoridad presupone un beneficio para ellas significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo al modelo rehabilitador o asistencialista que se busca superar con la Convención.⁹²

⁸⁷ Véase la acción de inconstitucionalidad 68/2018, párrafo 38.

⁸⁸ Resuelta el uno de octubre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de ocho votos. En dicho asunto se declaró la invalidez del Decreto 174 por el que se crea la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León.

⁸⁹ Véase la acción de inconstitucionalidad 1/2017, párrafo 24.

⁹⁰ Resuelta el veinte de abril de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos. En este asunto se declaró la invalidez de la totalidad de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.

⁹¹ Véase la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada, párrafo 37.

⁹² Véase *ibíd.*, párrafo 30.



49. Pues bien, del análisis del contenido del decreto impugnado se desprende claramente que el instrumento legislativo incide de manera directa en el derecho de acceso a la justicia de las personas con discapacidad. Como ya se refirió en la sección anterior (*supra* párrafo 20. C) y a fin de evitar repeticiones innecesarias, se tiene aquí por reproducido el Decreto No. LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. que adicionó los artículos 177 Bis, 177 Ter y 177 Quáter a la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua.⁹³ A través de aquél se establece un "*Centro de Personas Traductoras e Intérpretes*" como órgano auxiliar del Poder Judicial, con autonomía técnica y operativa para el cumplimiento de sus funciones y el desarrollo de sus actividades sustantivas.

50. Las implicaciones del decreto impugnado para el derecho de acceso a la justicia de las personas con discapacidad son evidentes. Por una parte, se dispone expresamente que el objetivo del centro es proveer lo necesario en materia de traducción e interpretación, a fin de que las instituciones de procuración, impartición y administración de justicia "*puedan garantizar el derecho de acceso a la justicia a personas con discapacidad, particularmente visual, auditiva o del habla*",⁹⁴ y que para tal efecto contará con personal especializado, entre otras, en lengua de señas mexicana, en la emisión de documentos en sistema de escritura braille y demás ayudas técnicas y humanas necesarias para la comunicación (artículo 177 Bis, párrafo segundo). Por otra parte, se prevé que el centro apoyará a los Poderes Estatales y demás autoridades de la entidad federativa, a fin de que los actos cuya emisión tenga consecuencias jurídicas para, entre otros grupos, las personas con discapacidad visual, auditiva o del habla, se desarrollen con la asistencia de personas traductoras o intérpretes debidamente certificadas (artículo 177 Bis, párrafo tercero). Es indudable, por lo tanto, que el decreto impugnado actualiza el supuesto previsto en el artículo 4.3 de la Convención y debió haber sido consultado con las personas con discapacidad en la entidad federativa, a través de las organizaciones que las representan.

51. Ante la verificación de que la expedición del Decreto No. LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. representa una decisión que versa sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, la Suprema Corte considera que

⁹³ Véase *supra* nota 35.

⁹⁴ Ídem.



también es **sustancialmente fundado** el concepto de violación relativo a que, al expedir dicho instrumento, se omitió indebidamente llevar a cabo una consulta a las personas con discapacidad y que, con ello, se vulneró el artículo 4.3 de la Convención. Como sostiene la Comisión accionante, en la medida en que el contenido del decreto impugnado incide directamente en el derecho de acceso a la justicia de las personas con discapacidad y, por tanto, tiene un impacto desproporcionado en este sector frente al resto de la población, las autoridades del Estado de Chihuahua también se encontraban obligadas a llevar a cabo una consulta con estos grupos que fuera previa, informada, formal, oportuna, amplia, inclusiva, transparente, apropiada y de buena fe.

52. No es obstáculo para llegar a esta conclusión que el Poder Ejecutivo de Chihuahua señale en su informe que la inclusión de las personas con discapacidad visual, auditiva o del habla como destinatarios de estas normas obedeció a que la comisión dictaminadora de la iniciativa presentada en el Congreso de Chihuahua hizo suya la solicitud en este sentido presentada por el director del Instituto Chihuahuense de la Lengua de Señas Mexicana A.C. y por la regidora y presidenta de la Comisión de la Mujer, Familia y Derechos Humanos del Ayuntamiento de Chihuahua.⁹⁵ Además de que ese hecho de ningún modo sería suficiente para convalidar la ausencia de un procedimiento de consulta bajo los estándares que establece la Convención, esta Suprema Corte también ha sostenido que el requisito de consultar a las personas con discapacidad "*a través de las organizaciones que las representan*" no se cumple simplemente involucrando en la discusión de la medida a organizaciones y personas que trabajen por esos grupos.⁹⁶

53. Como se ha establecido en la Observación General Número 7, existe una diferencia importante entre las organizaciones "*de*" personas con discapacidad y las organizaciones "*para*" las personas con discapacidad.⁹⁷ Aunque la participación de estas últimas en los procesos decisorios ciertamente puede resultar benéfica en la implementación de políticas de inclusión para las personas con discapacidad, para efectos del artículo 4.3 de la Convención es indis-

⁹⁵ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 201/2020, fojas 103 a 106.

⁹⁶ Véase la acción de inconstitucionalidad 1/2017, párrafos 29 a 31.

⁹⁷ Véase *supra* nota 80, página 5.



pensable que la consulta a personas con discapacidad se lleve a cabo a través de las organizaciones "de" personas con discapacidad.⁹⁸ De este modo, que la medida legislativa prevista en el decreto impugnado haya sido incorporada a raíz de la sugerencia de un miembro directivo de una sola organización cuyo objeto es la asistencia en traducción e interpretación a personas con discapacidad auditiva y del habla, así como de una autoridad municipal encargada del tema de derechos humanos en el Ayuntamiento de Chihuahua, no puede ser equiparado a la realización de una consulta a personas con discapacidad a través de las organizaciones de personas con discapacidad que las representan.

54. Al haberse estimado fundados los planteamientos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra los cuatro decretos impugnados, **debe declararse la invalidez** de los Decretos No. LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. y LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E., publicados en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el cuatro de marzo de dos mil veinte.

V. Efectos

55. Finalmente, en términos de los artículos 41, fracción IV⁹⁹ y 73¹⁰⁰ de la ley reglamentaria, procede fijar los alcances de esta sentencia.

56. **Declaraciones de invalidez.** En el apartado anterior se concluyó, por una parte, que se debe declarar la **invalidez directa** de los Decretos No. LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. y LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E., publicados en el Periódico Oficial del

⁹⁸ Véase ídem.

⁹⁹ "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."

¹⁰⁰ "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



Estado de Chihuahua el cuatro de marzo de dos mil veinte, porque, al omitirse llevar a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad federativa previamente a su expedición se vulneraron los artículos 2o. de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT. Por otra parte, en dicho apartado se concluyó que la declaración de invalidez directa del citado Decreto LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. obedece también a que, al haberse omitido llevar una consulta a personas con discapacidad antes de su expedición, se vulneró el artículo 4.3 de la Convención.

57. No obstante, en términos de lo dispuesto en la recién referida fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que también debe declararse la **invalidez, por extensión**, del Decreto No. LXVI/DRFCT/0688/2020 I D.P. (*supra* párr. 5), publicado también en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el mismo cuatro de marzo de dos mil veinte. Dicho instrumento ciertamente no fue señalado como norma impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad. Sin embargo, dada su función accesoria como instrumento encaminado exclusivamente a declarar la aprobación de las reformas a la Constitución de Chihuahua, contenidas en el diverso Decreto No. LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O.,¹⁰¹ su validez depende completamente de la de éste. En línea con la jurisprudencia del Tribunal Pleno sobre invalidez de normas por extensión o indirecta,¹⁰² si el único objeto del instrumento legislativo en comento era declarar la aprobación de las reformas previstas en un decreto que enseguida será declarado inválido por contravenir materialmente la Constitución Federal y el Convenio 169 de la OIT, entonces, el contenido de aquél descansa por completo en el de éste y, por ende, debe seguir su misma suerte.

58. Momento en el que surtirán efectos las declaraciones de invalidez. En términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo primero, de la ley regla-

¹⁰¹ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 201/2020, foja 149.

¹⁰² Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 32/2006, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1169, «con número de registro digital: 176056»; así como la diversa con clave P./J. 53/2010, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.", *ibid.*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de dos mil diez, página 1564, «con número de registro digital: 164820».



mentaria,¹⁰³ las declaraciones de invalidez surtirán efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte.

59. En la jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.",¹⁰⁴ este Tribunal Pleno estableció que sus facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar "*todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda*" y, por otro lado, deben respetar el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Asimismo, sostuvo que los efectos que imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera central, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor perjuicio o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

60. Lo anterior pone en claro que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada. En ejercicio de tal amplitud competencial, al definir los efectos de las sentencias estimatorias que ha generado, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que éstos: a) consistan únicamente en la expulsión de las porciones normativas que *específicamente* presentan vicios de inconstitucionalidad (a fin de no afectar injustificadamente el ordenamiento legal impugnado); b) se extiendan a la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado (atendiendo a las dificultades que implicaría su desarmonización o expulsión fragmentada); c) se posterguen por un lapso razonable; o, d) inclusive, generen la reviviscencia de las normas vigen-

¹⁰³ "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."

¹⁰⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 777, «con número de registro digital: 170879».



tes con anterioridad a las expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica (por ejemplo, en materia electoral).

61. A partir de las anteriores consideraciones, el Tribunal Pleno determina que la declaración de invalidez de los decretos impugnados surtirá efectos a los **doce meses siguientes a la notificación de los resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua**. El motivo de este plazo es que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad incluidos en los decretos que se declaran inválidos, de los posibles efectos benéficos de las normas sin permitir al Congreso de Chihuahua emitir una nueva medida que atienda a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria. Similares decisiones se tomaron en la **acción de inconstitucionalidad 68/2018**,¹⁰⁵ en la **acción de inconstitucionalidad 1/2017**¹⁰⁶ y en la **acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada**.¹⁰⁷ Sin embargo, en vista de las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-CoV2 (COVID19) en el plazo de seis meses establecido en dichos precedentes, esta Suprema Corte considera pertinente duplicar el plazo referido, tal como se hizo en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**.¹⁰⁸ Al igual que se aclaró en este último precedente, el establecimiento del plazo de doce meses para que surta sus efectos la invalidez de los decretos impugnados no representa impedimento alguno para que el Congreso del Estado de Chihuahua realice las consultas requeridas bajo las condiciones que le impone el parámetro de regularidad constitucional y expida una nueva ley en un tiempo menor.¹⁰⁹

62. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

¹⁰⁵ Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de siete votos.

¹⁰⁶ Resuelta el uno de octubre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de siete votos.

¹⁰⁷ Resuelta el veinte de abril de dos mil veinte, en este punto por mayoría de diez votos.

¹⁰⁸ Resuelta el veinte de abril de dos mil veinte, en este punto por mayoría de diez votos.

¹⁰⁹ Acción de inconstitucionalidad 81/2018, párrafo 158 ("Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la Legislatura Local pueda expedir una nueva ley en la que efectivamente se realice una consulta en términos de la presente sentencia.").



SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los Decretos No. LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. y LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E., publicados en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el cuatro de marzo de dos mil veinte, en atención a lo expuesto en el apartado **IV** de esta decisión y, por extensión, la del Decreto No. LXVI/DRFCT/0688/2020 I D.P., publicado en esa misma fecha y medio de difusión oficial, en términos del apartado **V** de esta determinación.

TERCERO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Chihuahua, en los términos precisados en el apartado **V** de la presente ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, 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 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 **I**, **II** y **III** relativos, respectivamente, a los antecedentes, a los requisitos procesales (competencia, oportunidad y legitimación) y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo



de Larrea, respecto del apartado **IV**, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los Decretos No. LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. y LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E., publicados en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el cuatro de marzo 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, 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: 1) declarar la invalidez, por extensión del Decreto No. LXVI/DRFCT/0688/2020 I D.P., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el cuatro de marzo de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado **V**, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua, en términos de la acción de inconstitucionalidad 81/2018. El Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 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 28 de junio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

II. 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 (LEYES DE INGRESOS DE DIVERSOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA DEL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020).

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

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

V. TRANSPARENCIA Y 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 (LEYES DE INGRESOS DE DIVERSOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA DEL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020).

VI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PARA EL ANÁLISIS DE LA VALIDEZ DE LAS TARIFAS O CUOTAS ESTABLECIDAS NO CORRESPONDE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INVESTIGAR SI SON ACORDES A LOS COSTOS DE REPRODUCCIÓN (LEYES DE INGRESOS DE DIVERSOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA DEL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020).

VII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS NO PUEDE CONSTITUIR



UNA BARRERA DESPROPORCIONADA PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

VIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN COPIAS A COLOR, SIMPLES, IMPRESIONES O CERTIFICADAS Y DISPOSITIVOS DE ALMACENAMIENTO DENOMINADO "DISCO COMPACTO", AL NO ATENDER A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD QUE IMPIDE EL COBRO DE LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 16, FRACCIÓN II, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ABASOLO, 27, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACUÑA, 28, FRACCIÓN IV, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ALLENDE, 27, FRACCIÓN IV, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ARTEAGA, 22, FRACCIÓN IV, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CANDELA, 33, FRACCIÓN VI, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CASTAÑOS, 33, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUATRO CIÉNEGAS DE CARRANZA, 20, FRACCIÓN IV, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ESCOBEDO, 33, FRACCIÓN IX, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE FRANCISCO I. MADERO, 22, FRACCIÓN VI, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE FRONTERA, 24, FRACCIÓN VI, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GENERAL CEPEDA, 18, FRACCIÓN V, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HIDALGO, 34, FRACCIÓN VIII, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIMÉNEZ, 20, FRACCIÓN V, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ, 21, FRACCIÓN IV, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LAMADRID, 36, FRACCIÓN V, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATAMOROS, 39, FRACCIÓN XI, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MONCLOVA, 35, FRACCIÓN VI, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MORELOS, 28, FRACCIÓN III, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MUZQUIZ, 29, FRACCIÓN IV, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NADADORES, 37, FRACCIÓN X, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NAVA, 19, FRACCIÓN VI, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS



DEL MUNICIPIO DE OCAMPO, 30, FRACCIÓN II, NUMERAL 14, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PARRAS, 27, FRACCIÓN II, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PIEDRAS NEGRAS, 32, FRACCIÓN VI, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PROGRESO, 33, FRACCIÓN IX, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RAMOS ARIZPE, 41, FRACCIÓN IV, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SABINAS, 25, FRACCIÓN III, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SACRAMENTO, 13, FRACCIÓN II, SECCIÓN "TRANSPARENCIA", EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "COPIA TAMAÑO CARTA U OFICIO \$7.26" Y "COPIA A COLOR, CARTA U OFICIO \$29.03", Y 32, FRACCIÓN VI, INCISOS DEL A) AL E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DEL SALTILLO, 28, FRACCIÓN IV, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BUENAVENTURA, 35, FRACCIÓN II, NUMERAL 16, PUNTO 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN SABINAS, 37, FRACCIÓN VI, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO, 21, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SIERRA MOJADA, 42, FRACCIÓN IV, NUMERALES 1, 3 Y 4, Y 51, NUMERAL 14, NÚMEROS 1 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TORREÓN, 33, FRACCIÓN V, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VIESCA, 25, FRACCIÓN IV, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA UNIÓN Y 25, FRACCIÓN VI, NUMERAL 2, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA, TODAS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020].

IX. PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD. SU MODULACIÓN EN LA MATERIA ADMINISTRATIVA.

X. EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LAS LEYES DEBEN SER REDACTADAS DE FORMA CLARA, PRECISA Y EXACTA, A FIN DE QUE LAS PERSONAS ESTÉN CIERTAS DE LA CONDUCTA INFRACTORA Y DE LA SANCIÓN APLICABLE.

XI. PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD. LAS NORMAS GENERALES QUE PREVÉN SANCIONES ADMINISTRATIVAS DEBEN DESCRIBIR CON SUFICIENTE PRECISIÓN LAS CONDUCTAS PROHIBIDAS Y SANCIONES APLICABLES.



XII. DERECHO FUNDAMENTAL AL HONOR. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA.

XIII. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LAS PREVISTAS CON MOTIVO DE INSULTOS, ULTRAJES, OFENSAS, AGRESIONES, MOLESTIAS Y FALTAS DE RESPETO A LA AUTORIDAD O CUALQUIER MIEMBRO DE LA SOCIEDAD, VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE TAXATIVIDAD Y DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 50, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACUÑA, 35, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 3, Y III, NUMERAL 1, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CANDELA, 47, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 6, III, NUMERALES 1, 2 Y 3, Y VI, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUATRO CIÉNEGAS DE CARRANZA, 36, FRACCIÓN I, 38, FRACCIONES I, II Y IV, Y 41, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ESCOBEDO, 40, FRACCIÓN VIII, NUMERALES 7 Y 16, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GENERAL CEPEDA, 27, FRACCIÓN VIII, NUMERALES 3, Y 42, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 8, III, NUMERALES 1, 2 Y 3, Y VI, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUERRERO, 26, FRACCIONES I, NUMERAL 1, Y III, NUMERALES 1 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HIDALGO, 50, FRACCIONES I, NUMERAL 1, III, NUMERALES 1, 2 Y 3, Y VI, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIMÉNEZ, 31, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 7, III, NUMERALES 1, 2 Y 3, Y VI, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LAMADRID, 44, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 8, Y III, NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NADADORES, 46, FRACCIÓN XII, NUMERAL 27, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PARRAS, 37, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 8, III, NUMERALES 1, 2 Y 3, Y VI, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SACRAMENTO, 42, FRACCIONES XV, NUMERAL 1, XVI, NUMERAL 8, Y XX, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BUENAVENTURA, 46, NUMERAL 6, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VIESCA, Y 41, FRACCIONES XXIV, NUMERAL 1, XXVI, NUMERAL 1, Y XXIX, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA UNIÓN, TODAS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020).



XIV. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LAS ESTABLECIDAS CON MOTIVO DE REALIZAR U OFRECER EN LA VÍA PÚBLICA ACTOS O EVENTOS QUE ATENTEN CONTRA LA FAMILIA Y LAS PERSONAS; DE CAUSAR MOLESTIAS POR CUALQUIER MEDIO QUE IMPIDA EL LEGÍTIMO USO O DISFRUTE DE UN BIEN; ASÍ COMO POR CAUSAR ESCÁNDALOS O PARTICIPAR EN ELLOS EN LUGARES PÚBLICOS O PRIVADOS, VULNERAN EL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 50, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACUÑA, 35, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 3, Y III, NUMERAL 1, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CANDELA, 47, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 6, III, NUMERALES 1, 2 Y 3, Y VI, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUATRO CIÉNEGAS DE CARRANZA, 36, FRACCIÓN I, 38, FRACCIONES I, II Y IV, Y 41, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ESCOBEDO, 40, FRACCIÓN VIII, NUMERALES 7 Y 16, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GENERAL CEPEDA, 27, FRACCIÓN VIII, NUMERALES 3, Y 42, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 8, III, NUMERALES 1, 2 Y 3, Y VI, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUERRERO, 26, FRACCIONES I, NUMERAL 1, Y III, NUMERALES 1 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HIDALGO, 50, FRACCIONES I, NUMERAL 1, III, NUMERALES 1, 2 Y 3, Y VI, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIMÉNEZ, 31, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 7, III, NUMERALES 1, 2 Y 3, Y VI, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LAMADRID, 44, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 8, Y III, NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NADADORES, 46, FRACCIÓN XII, NUMERAL 27, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PARRAS, 37, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 8, III, NUMERALES 1, 2 Y 3, Y VI, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SACRAMENTO, 42, FRACCIONES XV, NUMERAL 1, XVI, NUMERAL 8, Y XX, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BUENAVENTURA, 46, NUMERAL 6, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VIESCA, Y 41, FRACCIONES XXIV, NUMERAL 1, XXVI, NUMERAL 1, Y XXIX, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA UNIÓN, TODAS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020).



XV. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LAS ESTABLECIDAS CON MOTIVO DE FORMAR PARTE DE GRUPOS QUE CAUSEN MOLESTIAS A LAS PERSONAS EN LUGARES PÚBLICOS O EN LA PROXIMIDAD DE SUS DOMICILIOS Y/O QUE IMPIDAN EL LIBRE TRÁNSITO, TRANSGREDEN LOS DERECHOS DE REUNIÓN Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 50, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACUÑA, 35, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 3, Y III, NUMERAL 1, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CANDELA, 47, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 6, III, NUMERALES 1, 2 Y 3, Y VI, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUATRO CIÉNEGAS DE CARRANZA, 36, FRACCIÓN I, 38, FRACCIONES I, II Y IV, Y 41 FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ESCOBEDO, 40, FRACCIÓN VIII, NUMERALES 7 Y 16, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GENERAL CEPEDA, 27, FRACCIÓN VIII, NUMERAL 3, Y 42, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 8, III, NUMERALES 1, 2 Y 3, Y VI, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUERRERO, 26, FRACCIONES I, NUMERAL 1, Y III, NUMERALES 1 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HIDALGO, 50, FRACCIONES I, NUMERAL 1, III, NUMERALES 1, 2 Y 3, Y VI, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIMÉNEZ, 31, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 7, III, NUMERALES 1, 2 Y 3 Y VI, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LAMADRID, 44, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 8, Y III, NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NADADORES, 46, FRACCIÓN XII, NUMERAL 27, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PARRAS, 37, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 8, III, NUMERALES 1, 2 Y 3 Y VI, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SACRAMENTO, 42, FRACCIONES XV, NUMERAL 1, XVI, NUMERAL 8, Y XX, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BUENAVENTURA, 46, NUMERAL 6, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VIESCA, Y 41, FRACCIONES XXIV, NUMERAL 1, XXVI, NUMERAL 1, Y XXIX, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA UNIÓN, TODAS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020).

XVI. LIBERTAD DE REUNIÓN. MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL.



XVII. LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DERIVA DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS.

XVIII. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LAS PREVISTAS POR ALTERAR EL ORDEN, COMETER FALTAS A LA MORAL O REALIZAR ACCIONES INMORALES EN LA VÍA PÚBLICA, AL ENCONTRARSE SUJETAS A SU ADECUADA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, NO SON INCONSTITUCIONALES (ARTÍCULOS 35, FRACCIÓN I, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO CANDELA, 36, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ESCOBEDO, 42, FRACCIÓN I, NUMERAL 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUERRERO, 26, FRACCIÓN I, NUMERAL 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HIDALGO, 50, FRACCIÓN I, NUMERAL 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIMÉNEZ, 52, FRACCIÓN XXVII, NUMERAL 45, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NAVA, 42, FRACCIÓN XV, NUMERAL 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BUENAVENTURA, 28, NUMERAL 27, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SIERRA MOJADA, 46, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VIESCA, Y 41, FRACCIÓN XXIV, NUMERAL 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA UNIÓN, TODAS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020).

XIX. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. VALIDEZ DE LAS PREVISTAS POR GENERAR RUIDO EXCESIVO EN CASA PARTICULAR, O QUE REBASAN LOS LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES NORMATIVAMENTE ESTABLECIDOS, OCACIONANDO MOLESTIAS A LAS PERSONAS O VECINOS, PERO CUMPLAN UNA FUNCIÓN DE PREVENCIÓN PARA TRANQUILIDAD DE LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO (ARTÍCULOS 47, FRACCIÓN I, NUMERALES 5 Y 7, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DEL MUNICIPIO DE CUATRO CIÉNEGAS DE CARRANZA, 36, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ESCOBEDO, 26, FRACCIÓN I, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO HIDALGO, 50, FRACCIÓN I, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIMÉNEZ, 44, FRACCIÓN I, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NADADORES, 37, FRACCIÓN I, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SACRAMENTO, 42, FRACCIÓN XV, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BUENAVENTURA, Y 41, FRACCIÓN XXIV, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA UNIÓN, TODAS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020).



XX. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LAS ESTABLECIDAS POR CONDUCIR O CIRCULAR EN ESTADO DE EBRIEDAD O BAJO LA INFLUENCIA DE SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS O TÓXICAS, ASÍ COMO POR PERMANECER EN ESE ESTADO O CONSUMIR ESE TIPO DE SUSTANCIAS EN VÍA PÚBLICA Y PROVOCAR RIÑA, ESCÁNDALO O ESTAR TIRADO, AL REFERIRSE A CONDUCTAS DE FÁCIL ENTENDIMIENTO PARA CUALQUIER PERSONA, NO CONTRAVIENEN EL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD (ARTÍCULOS 50, FRACCIÓN I, NUMERAL 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACUÑA, 39, FRACCIÓN I, NUMERALES 20 Y 21, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ARTEAGA, 47, FRACCIÓN I, NUMERAL 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUATRO CIÉNEGAS DE CARRANZA, 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ESCOBEDO, 35, FRACCIÓN V, NUMERAL 27, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE FRONTERA, 32, FRACCIÓN XVII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ, 52, FRACCIÓN XXVII, NUMERALES 41, 42 Y 43, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NAVA, 28, NUMERALES 24, 25, 37 Y 38, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SIERRA MOJADA, Y 61, NUMERAL 188, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TORREÓN, TODAS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020).

XXI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 16, FRACCIÓN II, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ABASOLO, 27, FRACCIÓN III, Y 50, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACUÑA, 28, FRACCIÓN IV, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ALLENDE, 27, FRACCIÓN IV, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ARTEAGA, 22, FRACCIÓN IV, NUMERAL 3 Y 35, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 3 Y III, NUMERAL 1, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CANDELA, 33, FRACCIÓN VI, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CASTAÑOS, 33, FRACCIÓN VI, Y 47, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 6, III, NUMERALES 1, 2 Y 3, Y VI, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUATRO CIÉNEGAS DE CARRANZA, 20, FRACCIÓN IV, NUMERAL 3, 36, FRACCIÓN I, 38, FRACCIONES I, II Y IV, Y 41, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ESCOBEDO, 33, FRACCIÓN IX, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE FRANCISCO I. MADERO, 22, FRACCIÓN VI, NUMERAL 3, DE LA LEY DE



INGRESOS DEL MUNICIPIO DE FRONTERA, 24, FRACCIÓN, VI, NUMERAL 3, Y 40, FRACCIÓN VIII, NUMERALES 7 Y 16, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GENERAL CEPEDA, 27, FRACCIÓN VIII, NUMERAL 3, Y 42, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 8, III, NUMERALES 1, 2 Y 3, Y VI, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUERRERO, 18, FRACCIÓN V, NUMERAL 3, Y 26, FRACCIONES I, NUMERAL 1, Y III, NUMERALES 1 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HIDALGO, 34, FRACCIÓN VIII, NUMERAL 3 Y 50, FRACCIONES I, NUMERAL 1, III, NUMERALES 1, 2 Y 3, Y VI, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIMÉNEZ, 20, FRACCIÓN V, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ, 21, FRACCIÓN IV, NUMERAL 3, Y 31, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 7, III, NUMERALES 1, 2 Y 3 Y VI, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LAMADRID, 36, FRACCIÓN V, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATAMOROS, 39, FRACCIÓN XI, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MONCLOVA, 35, FRACCIÓN VI, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MORELOS, 28, FRACCIÓN III, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MÚZQUIZ, 29, FRACCIÓN IV, NUMERAL 3, Y 44, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 8, Y III, NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NADADORES, 37, FRACCIÓN X, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NAVA, 19, FRACCIÓN VI, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OCAMPO, 30, FRACCIÓN II, NUMERAL 14, INCISO C), Y 46, FRACCIÓN XII, NUMERAL 27, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PARRAS, 27, FRACCIÓN II, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PIEDRAS NEGRAS, 32, FRACCIÓN VI, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PROGRESO, 33, FRACCIÓN IX, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RAMOS ARIZPE, 41, FRACCIÓN IV, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SABINAS, 25, FRACCIÓN III, NUMERAL 3, Y 37, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 8, III, NUMERALES 1, 2 Y 3 Y VI, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SACRAMENTO, 13, FRACCIÓN II, SECCIÓN "TRANSPARENCIA", EN SUS PORCIONES NORMATIVAS " COPIA TAMAÑO CARTA U OFICIO \$ 7.26" Y "COPIA A COLOR, CARTA U OFICIO \$ 29.03" Y 32, FRACCIÓN VI, INCISOS DEL A) AL E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SALTILLO, 28, FRACCIÓN IV, NUMERAL 3, Y 42, FRACCIONES XV, NUMERAL 1, XVI, NUMERAL 8, Y XX, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BUENAVENTURA, 35, FRACCIÓN II,



NUMERAL 16, PUNTO 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DE SABINAS, 37, FRACCIÓN VI, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO, 21, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SIERRA MOJADA, 42, FRACCIÓN IV, NUMERALES, 1, 3 Y 4, Y 51, NUMERAL 14, NÚMEROS 1 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TORREÓN, 33, FRACCIÓN V, NUMERAL 3, Y 46, NUMERAL 6, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VIESCA, 25, FRACCIÓN IV, NUMERAL 3, Y 41, FRACCIONES XXIV, NUMERAL 1, XXVI, NUMERAL 1, Y XXIX, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA UNIÓN Y 25, FRACCIÓN VI, NUMERAL 2, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA, TODAS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020].

XXII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL PARA QUE EN LO FUTURO NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD EN CUALQUIER OTRA DISPOSICIÓN DE CARÁCTER GENERAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 16, FRACCIÓN II, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ABASOLO, 27, FRACCIÓN III, Y 50, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACUÑA, 28, FRACCIÓN IV, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ALLENDE, 27, FRACCIÓN IV, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ARTEAGA, 22, FRACCIÓN IV, NUMERAL 3 Y 35, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 3 Y III, NUMERAL 1, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CANDELA, 33, FRACCIÓN VI, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CASTAÑOS, 33, FRACCIÓN VI, Y 47, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 6, III, NUMERALES 1, 2 Y 3, Y VI, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUATRO CIÉNEGAS DE CARRANZA, 20, FRACCIÓN IV, NUMERAL 3, 36, FRACCIÓN I, 38, FRACCIONES I, II Y IV, Y 41, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ESCOBEDO, 33, FRACCIÓN IX, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE FRANCISCO I. MADERO, 22, FRACCIÓN VI, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE FRONTERA, 24, FRACCIÓN VI, NUMERAL 3, Y 40, FRACCIÓN VIII, NUMERALES 7 Y 16, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GENERAL CEPEDA, 27, FRACCIÓN VIII, NUMERAL 3, Y 42, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 8, III, NUMERALES 1, 2 Y 3, Y VI, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUERRERO, 18, FRACCIÓN V, NUMERAL 3, Y 26, FRACCIONES I, NUMERAL 1, Y



III, NUMERALES 1 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HIDALGO, 34, FRACCIÓN VIII, NUMERAL 3 Y 50, FRACCIONES I, NUMERAL 1, III, NUMERALES 1, 2 Y 3, Y VI, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIMÉNEZ, 20, FRACCIÓN V, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ, 21, FRACCIÓN IV, NUMERAL 3, Y 31, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 7, III, NUMERALES 1, 2 Y 3 Y VI, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LAMADRID, 36, FRACCIÓN V, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATAMOROS, 39, FRACCIÓN XI, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MONCLOVA, 35, FRACCIÓN VI, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MORELOS, 28, FRACCIÓN III, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MÚZQUIZ, 29, FRACCIÓN IV, NUMERAL 3, Y 44, FRACCIONES I, II, NUMERAL 8, Y III, NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NADADORES, 37, FRACCIÓN X, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NAVA, 19, FRACCIÓN VI, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OCAMPO, 30, FRACCIÓN II, NUMERAL 14, INCISO C), Y 46, FRACCIÓN XII, NUMERAL 27, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PARRAS, 27, FRACCIÓN II, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PIEDRAS NEGRAS, 32, FRACCIÓN VI, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PROGRESO, 33, FRACCIÓN IX, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RAMOS ARIZPE, 41, FRACCIÓN IV, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SABINAS, 25, FRACCIÓN III, NUMERAL 3, Y 37, FRACCIONES I, NUMERAL 1, II, NUMERAL 8, III, NUMERALES 1, 2 Y 3 Y VI, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SACRAMENTO, 13, FRACCIÓN II, SECCIÓN "TRANSPARENCIA", EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "COPIA TAMAÑO CARTA U OFICIO \$ 7.26" Y "COPIA A COLOR, CARTA U OFICIO \$ 29.03" Y 32, FRACCIÓN VI, INCISOS DEL A) AL E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SALTILLO, 28, FRACCIÓN IV, NUMERAL 3, Y 42, FRACCIONES XV, NUMERAL 1, XVI, NUMERAL 8, Y XX, NUMERALES 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BUENAVENTURA, 35, FRACCIÓN II, NUMERAL 16, PUNTO 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DE SABINAS, 37, FRACCIÓN VI, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO, 21, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SIERRA MOJADA, 42, FRACCIÓN IV, NUMERALES 1, 3 Y 4, Y 51, NUMERAL 14, NÚMEROS 1 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TORREÓN, 33, FRACCIÓN V, NUMERAL 3, Y



46, NUMERAL 6, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VIESCA, 25, FRACCIÓN IV, NUMERAL 3, Y 41, FRACCIONES XXIV, NUMERAL 1, XXVI, NUMERAL 1, Y XXIX, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA UNIÓN Y 25, FRACCIÓN VI, NUMERAL 2, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA, TODAS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 94/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 30 DE NOVIEMBRE DE 2020. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: MARÍA CRISTINA VILLEDA OLVERA.

Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictada en la Ciudad de México el **treinta de noviembre de dos mil veinte**.

VISTOS, para resolver, los autos correspondientes a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra diversos numerales de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Piedras Negras, Ramos de Arizpe, Saltillo, Torreón, Guerrero, Monclova, Morelos, Múzquiz, Nava, Parras, Viesca, Villa Unión, Zaragoza, Abasolo, Arteaga, Candela, Escobedo, Francisco I. Madero, Frontera, Hidalgo, Jiménez, Juárez, Lamadrid, Matamoros, Nadadores, Ocampo, Progreso, Sabinas, Sacramento, San Buenaventura, San Juan de Sabinas, San Pedro, Sierra Mojada, Acuña, Allende, Castaños, Cuatro Ciénegas de Carranza, General Cepeda, todos del Estado de Coahuila de Zaragoza, correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil veinte.

RESULTANDO

(1) I. Presentación de la acción, autoridades emisora y promulgadora y normas impugnadas. Mediante escrito presentado el veintisiete de enero de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su calidad de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió la presente acción de inconstitucionalidad, en la que solicitó la invalidez de diversas porciones de las Leyes de Ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, de distintos Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, emitidas y promulgadas, respectivamente, por el Congreso y el gobernador, ambos de dicha entidad, las cuales se precisan a continuación:



a) Relacionados con el principio de gratuidad en el acceso a la información.

- **Artículo 27, fracción II, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Piedras Negras.

- **Artículo 33, fracción IX, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Ramos de Arizpe.

- **Artículo 13, fracción I (sic), sección "transparencia"**, en las porciones normativas "copia tamaño carta u oficio 7.26", "copia a color 29.03", y **32, fracción VI, incisos a), b), c), d) y e)**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Saltillo.

- **Artículos 42, fracción IV, numerales 1, 3 y 4; 51, numeral 14, números 1 y 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Torreón.

- **Artículo 27, fracción VIII, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Guerrero.

- **Artículo 39, fracción XI, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Monclova.

- **Artículo 35, fracción VI, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Morelos.

- **Artículo 28, fracción III, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Múzquiz.

- **Artículo 37, fracción X, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Nava.

- **Artículo 30, fracción II, numeral 14, inciso c)**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Parras.

- **Artículo 33, fracción V, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Viesca.



- **Artículo 25, fracción IV, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Villa Unión.

- **Artículo 25, fracción VI, numeral 2**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Zaragoza.

- **Artículo 16, fracción II, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Abasolo.

- **Artículo 27, fracción IV, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Arteaga.

- **Artículo 22, fracción IV, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Candela.

- **Artículo 20, fracción IV, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Escobedo.

- **Artículo 33, fracción IX, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Francisco I. Madero.

- **Artículo 22, fracción VI, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Frontera.

- **Artículo 18, fracción V, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Hidalgo.

- **Artículo 34, fracción VIII, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Jiménez.

- **Artículo 20, fracción V, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Juárez.

- **Artículo 21, fracción IV, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Lamadrid.



- **Artículo 35 (sic), fracción V, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Matamoros.

- **Artículo 29, fracción IV, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Nadadores.

- **Artículo 19, fracción VI, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Ocampo.

- **Artículo 32, fracción VI, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Progreso.

- **Artículo 41, fracción IV, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Sabinas.

- **Artículo 25, fracción III, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Sacramento.

- **Artículo 28, fracción IV, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de San Buenaventura.

- **Artículo 35, fracción II, numeral 3 (sic)**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de San Juan de Sabinas.

- **Artículo 37, fracción VI, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de San Pedro.

- **Artículo 21, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Sierra Mojada.

- **Artículo 267 (sic), numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Acuña.

- **Artículo 28, fracción IV, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Allende.



- **Artículo 33, fracción VI, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Castaños.

- **Artículo 33, fracción VI**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Cuatro Ciénegas de Carranza.

- **Artículo 24, fracción VI, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de General de Cepeda.

b) Por establecer infracciones por conductas indeterminadas o imprecisas.

- **Artículo 61, numeral 188**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Torreón.

- **Artículo 42, fracciones I, numerales 1, 3 y 4, II, numeral 8, III, numerales 1, 2 y 3, y VI, numerales 3 y 4**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Guerrero.

- **Artículo 52, fracción XXVII, numerales 41, 42, 43 y 45**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Nava.

- **Artículo 46, fracción XII, numeral 27**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Parras.

- **Artículo 46, numerales 3 y 6**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Viesca.

- **Artículo 41, fracciones XXIV, numerales 1, 3 y 4, XXVI, numeral 1, y XXIX, numeral 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Villa Unión.

- **Artículo 39, fracción I, numerales 20 y 21**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Arteaga.

- **Artículo 35, fracciones I, numerales 1 y 3, II, numeral 3 y III, numeral 1**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Candela.



- **Artículos 36, fracciones I, II, III y IV, 38, fracciones I, II y IV, y 41, fracción IV**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Escobedo.

- **Artículo 34, fracción V**, numerales 25, 33 y 34 (sic) de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Frontera.

- **Artículo 26, fracciones I, numerales 1, 3 y 4, y, III, numerales 1 y 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Hidalgo.

- **Artículo 50, fracciones I, numerales 1, 3 y 4, III, numerales 1, 2 y 3, y VI, numerales 3 y 4**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Jiménez.

- **Artículo 32, fracciones XVII y XIX**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Juárez.

- **Artículo 31, fracciones I, numeral 1, II, numeral 7, III, numerales 1, 2 y 3 y VI, numerales 3 y 4**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Lamadrid.

- **Artículo 44, fracciones I, numerales 1 y 3, II, numeral 8, y III, numerales 1, 2 y 3**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Nadadores.

- **Artículo 37, fracciones I, numerales 1 y 3, II, numeral 8, III, numerales 1, 2 y 3, y VI, numerales 3 y 4**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Sacramento.

- **Artículo 42, fracciones XV, numerales 1, 3 y 4, CVI (sic), numeral 8, XVII, numerales 1, 2, 3 y 4, y XX, numerales 3 y 4**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de San Buenaventura.

- **Artículo 28, numerales 24, 25, 27, 37 y 38**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Sierra Mojada.

- **Artículo 50, fracción I, numerales 1 y 4**, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Acuña.



- **Artículo 47, fracciones I, numerales 1, 4, 5 y 7, II, numeral 6, III, numerales 1, 2 y 3, y VI, numerales 3 y 4,** de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Cuatro Ciénegas de Carranza.

- **Artículo 40, fracción VIII, numerales 7 y 16,** de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de General de Cepeda.

(2) II. Artículos que se estiman violados. La promovente sostiene que los numerales combatidos vulneran los artículos 1o., 6o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como 2, 15 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

(3) Lo anterior, en relación con los derechos a la seguridad jurídica, de acceso a la información, a la libertad de expresión, legalidad, proporcionalidad de las contribuciones, gratuidad en el acceso a la información y taxatividad.

(4) III. Conceptos de invalidez. En síntesis, la accionante fundamenta las violaciones que sostiene a los derechos referidos en los siguientes argumentos:

(5) En su **primer concepto de invalidez** señala que las normas a las que se refiere en el inciso a) del apartado III de su escrito de demanda, prevén cobros injustificados por la reproducción de información pública en la expedición de copias a color, lo que contraviene el derecho de acceso a la información, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información y proporcionalidad en las contribuciones, reconocidos en los artículos 6o., apartado A, fracción III, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

(6) Lo anterior, porque las cuotas previstas no se justifican mediante bases objetivas respecto del costo de los materiales empleados, además, en algunos casos son excesivas y desproporcionadas, de modo que, transgreden el principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información.

(7) Explica que tales disposiciones condicionan el ejercicio del derecho de acceso a la información, ya que no están previstas en el Texto Constitucional y tampoco en el legal aplicable, lo que evidentemente genera un obstáculo para



que el particular realice una solicitud de información y, por ende, lo desincentiva por la erogación que le causaría.

(8) Menciona que este Alto Tribunal ha desarrollado el derecho a la información, que comprende el derecho a informar (difundir), de acceso a la información (buscar) y a ser informado (recibir); y se destacó que la información pública es el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo federal, estatal o municipal obtenidos por causa del ejercicio de su función.

(9) Aduce que este Tribunal Pleno, también ha establecido que este derecho tiene una doble vertiente, esto es, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal, y, por otro lado, como derecho colectivo que tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control constitucional.

(10) Esta garantía se consagra bajo la dualidad de buscar y recibir información sin imponer mayores requisitos que los que el Poder Reformador de la Constitución y el Congreso de la Unión han establecido previamente, por lo que agregar una condición adicional para ejercer dicha prerrogativa, cuando tal condición no está prevista constitucionalmente ni tiene una base en la ley general, implica un obstáculo para el particular que presente una solicitud de información, es decir, los costos no deben constituir barreras desproporcionadas al acceso a la información.

(11) Afirma que, de acuerdo con el parámetro normativo, los artículos impugnados difieren del principio de gratuidad que rige el ejercicio de este derecho, pues únicamente puede recuperarse el costo de los materiales de entrega, envío o, en su caso, certificación, por lo que cualquier otro cobro implicaría que la autoridad está grabando la información.

(12) Insiste en que la previsión de erogación en la materia de acceso a la información únicamente puede responder a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío que lleguen a utilizarse, de modo que, consignar costos por la reproducción de la información sin que se encuentren justificados en estos términos, vulnera el principio de gratuidad.



(13) Señala que de conformidad con el artículo 134 constitucional, los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, lo que implica que la adquisición de los materiales por parte de los Municipios para la reproducción de información derivada del derecho de acceso a la información deba hacerse acorde a las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otras.

(14) Lo anterior, porque la obtención de las mejores condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

(15) Dice que, esta Suprema Corte ha determinado que para la aplicación del principio de gratuidad se requiere una motivación reforzada por parte del legislador en la que se explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que se utilizó para llegar a los mismos, es decir, que los costos de reproducción, envío o certificación se sustenten en una base objetiva y razonable.

(16) Menciona que en las leyes combatidas no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador para determinar dichas cuotas, como lo sería, el precio de las hojas de papel, de la tinta para las impresiones y copias, entre otros.

(17) Afirma que si no existe razonamiento que justifique el cobro para la reproducción de información con una base objetiva, significa que la cuota establecida se determinó de forma arbitraria, sin contemplar el costo real de los insumos utilizados en la reproducción de información en copias simples, impresiones o digitalización en medios magnéticos, transgrediendo el principio de gratuidad de acceso a la información pública, contenido en el artículo 6o. de la Constitución Federal, por lo que deben declararse inválidas las normas impugnadas.

(18) Adicionalmente, la promovente sostiene que las normas controvertidas vulneran el principio de proporcionalidad tributaria, porque los derechos causados por los servicios de reproducción de documentos no se sujetan al costo erogado por el Estado para su expedición.



(19) Finalmente, menciona que las normas impugnadas tienen un impacto desproporcionado sobre el gremio periodístico, pues terminan teniendo un efecto inhibitorio para cumplir su función social de buscar información sobre temas de interés público.

(20) En su **segundo concepto de invalidez** señala que las normas impugnadas en el inciso **b)**, vulneran el derecho a la seguridad jurídica, a la libertad de expresión, así como los principios de legalidad y taxatividad, porque imponen diversas multas por la comisión de hechos que se consideran infracciones administrativas, las cuales resultan imprecisas e implican una indeterminación en las conductas sancionadas, tales como: insultos, ultrajes, ofensas y agresiones verbales a la autoridad de tránsito o a algún miembro de la sociedad; por la producción de ruidos que por cualquier medio provoquen molestia o alteren la tranquilidad de las personas; o, a quienes presenten estado de embriaguez parcial o completa, lo que propicia la arbitrariedad en la aplicación de esas normas.

(21) Refiere que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad implican que las normas deben definir de manera suficiente y precisa las conductas que se sancionarán, de manera que las autoridades no incurran en arbitrariedades o discrecionalidad en su aplicación y permitan que los gobernados tengan plena certeza de qué tipo de conductas son las que se consideran reprochables por la ley.

(22) Explica que el principio de taxatividad en materia penal es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con las modulaciones conducentes, en tanto que en ambos se ejerce el castigo derivado del Estado, como facultad con la que cuenta para imponer penas, sanciones o medidas de seguridad ante la comisión de actitudes contrarias a derecho.

(23) Destaca, además, que el mandato de taxatividad supone la exigencia de que la conducta típica sea tal, que lo que sea objeto de la prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma; de ahí que, la descripción típica de una conducta no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.



(24) Señala que el artículo 6o. de la Norma Fundamental consagra el derecho que tiene toda persona a expresar libremente sus pensamientos, opiniones e ideas de toda índole, el cual se traduce en un requisito para la existencia de una sociedad democrática; prerrogativa reconocida además en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

(25) Manifiesta que, en relación con las infracciones sancionables como insultos, ultrajes, ofensas y agresiones a la autoridad de tránsito o cualquier miembro de la sociedad, la norma no permite que las personas tengan conocimiento suficiente de las conductas que en su caso podrían ser objeto de sanción.

(26) Es decir, la norma permite un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza, bajo categorías ambiguas y subjetivas, que cualquier acto de expresión de ideas sea susceptible de una sanción administrativa, si es calificado como ofensivo contra cualquier persona a la que se infieran.

(27) La promovente considera que las disposiciones normativas no se encuentran acotadas, pues permiten que se sancione de manera discrecional a las personas que realicen una expresión dirigida a las autoridades o a algún particular, que pudiera no considerarse lo suficientemente grave para ser reprochable, en tanto que la valoración de la ofensa y el ultraje depende de manera exclusiva de la apreciación subjetiva de los individuos, en la medida que consideren que las acciones les causaron un daño, siendo que es la autoridad la que, de manera arbitraria, determinará cuándo un sujeto expresa una ofensa, agresión verbal, insulto, ultraje hacia la autoridad o algún particular, que lo haga acreedor a la imposición de una sanción.

(28) Por otro lado, respecto de las normas que sancionan la producción de ruidos que por cualquier medio provoquen molestia o alteren la tranquilidad de las personas, argumenta que implican necesariamente una evaluación subjetiva para determinar cuándo una conducta "atenta contra la tranquilidad de las personas".

(29) Reitera que los preceptos combatidos permiten un margen de aplicación amplio e injustificado, ya que, bajo categorías ambiguas y subjetivas,



cualquier acto de manifestación de ideas puede ser susceptible de una sanción administrativa.

(30) Y, que las normas que establecen sanciones como: ebriedad completa o incompleta, ebrio tirado, ebrio escandaloso, ebrio en vía pública, ebrio e inmoral, entre otros, transgreden el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, al resultar demasiado ambigua, abierta y poco clara la manera en la que el legislador local estableció tales sanciones, porque no prevé el parámetro para determinar el estado de embriaguez, lo que permite la discrecionalidad por parte de la autoridad al momento de determinar si la conducta puede o no ser sancionable.

(31) IV. Turno, admisión y trámite. Por acuerdo de seis de febrero de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad y turnarlo a la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

(32) Atento a lo anterior, mediante proveído de siete de febrero siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite este medio de control constitucional, requirió a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Coahuila de Zaragoza que rindieran sus respectivos informes, y ordenó dar vista con este medio impugnativo a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, de ser el caso, manifestara lo que a su representación correspondiera.

(33) V. Informe del Poder Ejecutivo de Coahuila de Zaragoza. Al rendir el informe que le fue solicitado, el gobernador de Coahuila de Zaragoza señaló, en síntesis, que en la acción de inconstitucional no se atribuye en forma directa algún concepto de invalidez en cuanto a la promulgación de las normas impugnadas.

(34) Dijo que, si bien las Leyes de Ingresos municipales combatidas fueron promulgadas y publicadas, lo cierto es que fue así por ser un deber del Ejecutivo previsto en la propia Constitución Local, que prevé que el gobernador deberá sancionar, publicar y ejecutar las leyes o decretos que expida el Congreso



Estatal, sin que ello implique que intervino en el dictamen, discusión, votación y aprobación de la norma.

(35) VI. Informe del Poder Legislativo de Coahuila de Zaragoza. El presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza rindió el informe solicitado a dicha autoridad, en los términos medulares que se relacionan a continuación:

(36) Señala que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con lo dispuesto en los numerales 20, fracción II, y 65 de la ley reglamentaria de la materia, en virtud de que la parte actora no formuló conceptos de invalidez a fin de evidenciar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

(37) Asimismo, afirma que la expedición de las normas se realizó mediante el procedimiento legislativo conducente y con apego al principio de legalidad; además, la aprobación de dichas normas se efectuó con la competencia que le confiere al Congreso Local la Constitución Federal en su artículo 115, fracción IV, así como el diverso 158 U, fracción V, de la Constitución Local, dentro de los que se encuentra el derecho de los Municipios a percibir contribuciones.

(38) En relación con el primer concepto de invalidez, sostiene que, contrario a lo que afirma la Comisión accionante, el principio de gratuidad únicamente se refiere al ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de los particulares, es decir, se dirige a los procedimientos para la obtención de la información, pero no a los eventuales costos de los soportes en los que ésta se entregue, tales como: medios magnéticos, copias simples o certificadas o los costos por envío mediante los servicios de mensajería; de modo que, éstos son los que tienen un costo y no la propia información.

(39) Precisa que, si bien el acceso a la información no tiene costo alguno por estar regido por el principio de gratuidad, éste exime de cobro la búsqueda de información, caso contrario tratándose de los costos de los materiales utilizados para su reproducción, su envío y/o la certificación de documentales, siempre y cuando sean determinados a partir de una base objetiva y razonable de los mismos.



(40) Menciona que, de conformidad con la ley de la materia, el costo por los servicios prestados por la autoridad municipal se materializa siempre que la reproducción de la información exceda de veinte fojas; además, las unidades de transparencia podrán exceptuar del pago y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante.

(41) Insiste en que no se cobra por la información, sino por el soporte que la contiene, de acuerdo con la modalidad de entrega; de ahí que sea evidente que las erogaciones previstas por las Leyes de Ingresos municipales estén fundadas y motivadas; por tanto, no se trata de una limitante al derecho de acceso a la información, pues son contribuciones necesarias para que los propios Municipios cumplan con sus funciones.

(42) Por otro lado, aduce que es falso que el legislador no justificó ni hizo referencia alguna a los elementos que sirvieron como base para determinar las cuotas controvertidas, pues la accionante pretende que se determine individualmente el precio de cada elemento y a su juicio, no es necesaria una motivación específica.

(43) Menciona que en el proceso legislativo se cumplió con el principio de legalidad, pues las normas controvertidas se expidieron en términos de las leyes aplicables y los costos ahí previstos, toman en consideración el índice de precios al consumidor.

(44) Finalmente, dice que tampoco se viola el principio de proporcionalidad tributaria que rige las contribuciones, porque no hay prueba alguna de que las cantidades que se cobran por el pago de derechos no corresponda a las erogaciones necesarias para cubrir el costo que implica para cada entidad pública realizar el trámite solicitado, además de que no se realiza cobro alguno por la búsqueda de información y/o documentos o su digitalización.

(45) En diverso argumento, sostiene que, en relación con las multas impuestas por insultos, ultrajes, ofensas y agresiones verbales a la autoridad de tránsito o cualquier miembro de la sociedad, la accionante omite considerar que las normas que impugna forman parte de un sistema integral normativo y reglamentario, de modo que dichas conductas no responden a criterios discrecionales o subjetivos,



sino que su aplicación conlleva el desahogo de procedimientos ante los Jueces municipales donde se respeta la garantía de audiencia del presunto infractor.

(46) En ese sentido, establece que los artículos impugnados, dentro del sistema normativo en que se ubican, brindan a la autoridad administrativa parámetros racionales que la orientan en la valoración que debe realizar para la determinación del monto o tipo de sanción que corresponda de acuerdo con la infracción cometida.

(47) Aduce que el legislador no puede conocer de antemano todas las combinaciones y circunstancias futuras de aplicación; de ahí que, se vea en la necesidad de utilizar 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 aplicación particular de las circunstancias en las que ocurra la infracción.

(48) Por otro lado, en relación con las disposiciones en las que se imponen multas por producción de ruido que provoquen molestia o alteren la tranquilidad de las personas, menciona que la accionante no expone argumento alguno tendente a evidenciar la inconstitucionalidad de la norma, pues se limita a manifestar que las porciones normativas no respetan cabalmente la garantía de audiencia.

(49) Sostiene que las infracciones no se refieren a ocasionar molestias, sino a rebasar los límites máximos permisibles establecidos. Esto con la finalidad de regular y sancionar la contaminación por emisión de ruidos producidos por fuentes fijas y móviles, en términos de la Ley para Combatir el Ruido en el Estado de Coahuila de Zaragoza.

(50) La conducta sancionable no es ambigua ni subjetiva, ya que se encuentra regulada dentro del sistema normativo, en términos de la NOM-081-SEMARNAT-1994, que fija los límites máximos permisibles de emisión de ruido de las fuentes fijas.

(51) Por otro lado, respecto de las normas que establecen sanciones a conductas relacionadas con el estado de ebriedad de las personas, indica que



son constitucionales, pues la omisión de precisar qué debe entenderse por "estado de ebriedad" no puede estimarse un defecto legislativo violatorio del principio de seguridad jurídica; en cambio, se trata de un elemento normativo de uso común o de clara comprensión, ya que la embriaguez es un estado que puede advertirse fácilmente con los sentidos.

(52) Menciona que los conceptos jurídicos indeterminados o flexibles son necesarios para la creación de las normas, los cuales serán dotados de contenido concreto en el momento de aplicación al caso concreto.

(53) Para ahondar en sus argumentos, explica la necesidad de este tipo de preceptos, en tanto que no se trata de normas abstractas que restrinjan los derechos de los gobernados, sino de disposiciones encaminadas a propiciar las condiciones de paz, seguridad y tranquilidad públicas, tomando en consideración las buenas costumbres y la moral.

(54) VII. **Pedimento de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

(55) VIII. **Cierre de instrucción.** En proveído de uno de julio del año en curso se ordenó cerrar la instrucción de este asunto, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

(56) 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;¹

¹ "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 acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...



10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación² y, finalmente, en términos del punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,³ toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre normas de carácter estatal y la Constitución General de la República.

(57) SEGUNDO.—Oportunidad. 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,⁴ el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente a aquel en que se haya publicado la norma impugnada, de lo que se sigue que para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

(58) En el caso, la Comisión accionante controvierte diversas porciones normativas contenidas en los decretos 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 478, 479, 481, 482, 483, 484, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511 y 512, publicados el veintisiete de diciembre del dos mil diecinueve, en el

"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. ..."

² "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."

³ "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."

⁴ "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."



Periodo Oficial de Coahuila de Zaragoza, mediante los que se expidieron las Leyes de Ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil veinte de diversos Municipios de dicha entidad.

(59) El plazo para interponer este medio impugnativo transcurrió del sábado veintiocho de diciembre del dos mil diecinueve al domingo veintiséis de enero de dos mil veinte; y, el escrito inicial se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el **lunes veintisiete de enero de dos mil veinte**, esto es, el día hábil siguiente a que concluyó el plazo, por tanto, la presente acción de inconstitucionalidad se promovió de manera oportuna.

(60) TERCERO.—Legitimación. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede promover acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Ley Fundamental y en los tratados internacionales.

(61) Al respecto, importa señalar que, en su escrito inicial, la promovente plantea, de manera medular, que las disposiciones cuestionadas resultan violatorias de los derechos a la seguridad jurídica, de acceso a la información, a la libertad de expresión, legalidad, proporcionalidad de las contribuciones, gratuidad en el acceso a la información y taxatividad.

⁵ **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 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; ..."



(62) Además de lo anterior, en términos del artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, ambos de la ley reglamentaria de la materia,⁶ dicho órgano constitucional autónomo, al igual que los demás sujetos legitimados al efecto, debe comparecer a este Alto Tribunal por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

(63) Pues bien, en el caso, suscribe la demanda que da origen al presente medio de control constitucional la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien acredita su personería con copia de la comunicación emitida por el presidente de la mesa directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el siete de noviembre de dos mil diecinueve, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo durante el periodo correspondiente del dos mil diecinueve al dos mil veinticuatro.

(64) Por otra parte, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracciones I y IX, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,⁷ así como el 18 de su reglamento interno,⁸ dicha funcionaria ostenta la representación de la accionante y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad.

(65) Así, atento a lo anterior, es dable concluir que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para intentar la presente acción de

⁶ "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."

⁷ "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, y ..."

⁸ "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."



inconstitucionalidad, y que ésta es promovida por quien cuenta con facultades al efecto, por lo que debe tenerse por satisfecho el requisito de procedencia en análisis.

(66) CUARTO.—Causas de improcedencia. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que previo al análisis de los conceptos de invalidez, se analizan las causas de improcedencia formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

(67) En el caso, el **gobernador del Estado de Coahuila de Zaragoza** argumenta que su participación en el proceso legislativo de las normas impugnadas se limitó únicamente a su promulgación y publicación, en cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales aplicables, sin que en la demanda se haga valer algún concepto de invalidez en contra de tales actos.

(68) De lo anterior se advierte que, si bien no lo señaló expresamente, es evidente que la intención del Poder Ejecutivo Local es invocar una causa de improcedencia.

(69) No obstante, contrario a lo manifestado por el gobernador, a pesar de que en los conceptos de invalidez formulados no se hicieron valer cuestiones de ilegalidad en contra de la promulgación y orden de publicación, no es posible decretar la improcedencia de la acción en contra de estos actos y por esta autoridad, toda vez que esta cuestión no constituye una causa de improcedencia en términos del artículo 19 de la ley reglamentaria que rige a las controversias y acciones de inconstitucionalidad, aunado a que su estudio involucra el estudio de fondo del asunto.

(70) Al respecto, este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado al emitir la jurisprudencia 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.",⁹ en la

⁹ Registro digital: 164865. [J]; Novena Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXXI, abril de 2010; página 1419. P./J. 38/2010.



que se concluyó que la circunstancia de que el Poder Ejecutivo tenga injerencia en el proceso de creación de las normas generales para otorgarles plena validez y eficacia hace que se encuentre invariablemente implicado en la emisión del decreto impugnado, por lo que debe responder por sus actos.

(71) Por otro lado, el **Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza** manifestó en su informe, que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 20, fracción II, y 65, todos de la ley reglamentaria de la materia, así como 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, toda vez que la Comisión no formuló conceptos de invalidez encaminados a evidenciar la inconstitucionalidad alegada.

(72) Afirma que la promovente impugna diversos artículos de las Leyes de Ingresos municipales por establecer costos desproporcionados y sanciones de carácter administrativo de manera ambigua, vaga, imprecisa y excesivamente amplia, pero sin razonar porqué lo considera así; es decir, que la accionante formula afirmaciones genéricas e imprecisas que no constituyen un verdadero concepto de violación. Insiste, en que no existe causa de pedir suficiente para destruir la constitucionalidad de las normas, toda vez que no expresa razonamientos lógico-jurídicos que pongan de manifiesto la inconstitucionalidad que aduce.

(73) Contrario a lo aducido por el Congreso, la accionante sí formuló conceptos de violación específicos encaminados a evidenciar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, los cuales han quedado delimitados en párrafos anteriores; de ahí que en la especie no se actualiza la causa de improcedencia invocada.

(74) Y, al no haberse hecho valer alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento diverso al analizado, ni advertirse de oficio alguna por este Alto Tribunal, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados.

(75) QUINTO.—**Precisión de las normas impugnadas.** Con el objetivo de dar mayor claridad al estudio que se llevará a cabo en el presente asunto, resulta



conveniente precisar las normas que se controvierten en la presente acción de inconstitucionalidad.

(76) Previamente, es oportuno destacar que, del análisis integral de la demanda, así como de las constancias de autos, se observa que la promovente citó de manera imprecisa las siguientes normas, lo cual se corrige a continuación, a fin de fijar las disposiciones efectivamente cuestionadas:

Norma citada	Norma reclamada
Artículo 13, fracción I, sección "transparencia", en las porciones normativas "copia tamaño carta u oficio 7.26", "copia a color 29.03" de la Ley de Ingresos del Municipio de Saltillo.	Artículo 13, fracción II, sección "transparencia", en las porciones normativas "copia tamaño carta u oficio 7.26", "copia a color 29.03" de la Ley de Ingresos del Municipio de Saltillo.
Artículo 35, fracción V, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matamoros.	Artículo 36, fracción V, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matamoros.
Artículo 35, fracción II, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de Sabinas	Artículo 35, fracción II, numeral 16, punto 3 , de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de Sabinas
Artículo 267, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acuña.	Artículo 27, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acuña.
Artículo 42, fracciones XV, numerales 1, 3 y 4, CVI, numeral 8, XVII, numerales 1, 2, 3 y 4, y XX, numerales 3 y 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Buenaventura.	Artículo 42, fracciones XV, numerales 1, 3 y 4, XVI, numeral 8, XVII, numerales 1, 2, 3 y 4, y XX, numerales 3 y 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Buenaventura.

(77) Cabe mencionar que respecto de la Ley de Ingresos del Municipio de Frontera, la accionante señaló como norma impugnada el artículo 34, fracción V, numerales 25, 33 y 34; sin embargo, ninguna de las fracciones de dicho precepto contiene los numerales indicados, como se observa a continuación:

"Artículo 34. Los ingresos, que perciba el Municipio por concepto de sanciones administrativas y fiscales, cobrados en base a Unidades de Medida y Actualización (UMA) y serán las siguientes:



"No.	Infracciones	Sanción UMA
"1.	Las cometidas por los sujetos pasivos de una obligación fiscal	
"1.	Presentar los avisos, declaraciones, solicitudes, datos, libros, informes, copias o documentos, alterados, falsificados, incompletos o con errores que traigan consigo la evasión de una obligación fiscal.	10 a 50
"2.	No dar aviso de cambio de domicilio de los establecimientos donde se enajenan bebidas alcohólicas, así como el cambio del nombre del titular de los derechos de la licencia para el funcionamiento de dichos establecimientos.	10 a 50
"3.	No cumplir con las obligaciones que señalan las disposiciones fiscales de inscribirse o registrarse o hacerlo fuera de los plazos legales; no citar su número de registro municipal en las declaraciones, manifestaciones, solicitudes o gestiones que hagan ante cualquier oficina o autoridad.	10 a 50
"4.	No presentar, o hacerlo extemporáneamente, los avisos, declaraciones, solicitudes, datos, informes, copias, libros o documentos que prevengan las disposiciones fiscales o no aclararlos cuando las autoridades fiscales lo soliciten.	10 a 50
"5.	Faltar a la obligación de extender o exigir recibos, facturas o cualesquiera documentos que señalen las leyes fiscales.	10 a 50
"6.	No pagar los créditos fiscales dentro de los plazos señalados por las leyes fiscales.	10 a 50
"7.	Resistirse por cualquier medio, a las visitas de auditoría o de inspección; impedir el acceso a los almacenes, depósitos o bodegas o cualquier otra dependencia y, en general, negarse a proporcionar los elementos que requieran para comprobar la situación fiscal del visitado en relación con el objeto de la visita.	20 a 100
"8.	Utilizar interpósita persona para manifestar negociaciones propias o para percibir ingresos gravables dejando de pagar las contribuciones.	20 a 100
"9.	No contar con la licencia y la autorización anual correspondiente para la colocación de anuncios publicitarios.	20 a 100
"10.	Eludir el pago de créditos fiscales mediante inexactitudes, simulaciones, falsificaciones, omisiones u otras maniobras semejantes.	100 a 200



"11.	Enajenar bebidas alcohólicas sin contar con la licencia o autorización o su refrendo anual correspondiente.	100 a 300
"12.	Por no presentar el aviso de terminación de obra.	\$11.50 a \$54.50
"II.	Las cometidas por Jueces, encargados de los registros públicos, notarios, corredores y en general a los funcionarios que tengan fe pública	
"1.	Proporcionar los informes, datos o documentos alterados o falsificados.	10 a 50
"2.	Extender constancia de haberse cumplido con las obligaciones fiscales en los actos en que intervengan, cuando no proceda su otorgamiento.	10 a 50
"3.	Expedir testimonios de escrituras, documentos o minutas cuando no estén pagadas las contribuciones correspondientes.	20 a 100
"4.	Resistirse por cualquier medio, a las visitas de auditores o inspectores.	20 a 100
"5.	No suministrar los datos o informes que legalmente puedan exigir los auditores o inspectores. No mostrarles los libros, documentos, registros y, en general, los elementos necesarios para la práctica de la visita.	20 a 100
"6.	Inscribir o registrar los documentos, instrumentos o libros, sin la constancia de haberse pagado el gravamen correspondiente.	100 a 300
"7.	No proporcionar informes o datos, no exhibir documentos cuando deban hacerlo en el plazo que fijen las disposiciones fiscales o cuando lo exijan las autoridades competentes, o presentarlos incompletos o inexactos.	100 a 300
"III.	Las cometidas por funcionarios y empleados públicos	
"1.	Alterar documentos fiscales que tengan en su poder.	10 a 50
"2.	Asentar falsamente que se dio cumplimiento a las disposiciones fiscales o que se practicaron visitas de auditoría o inspección o incluir datos falsos en las actas relativas.	10 a 50
"3.	Faltar a la obligación de guardar secreto respecto de los asuntos que conozca, revelar los datos declarados por los contribuyentes o aprovecharse de ellos.	20 a 100
"4.	Facilitar o permitir la alteración de las declaraciones, avisos o cualquier otro documento. Cooperar en cualquier forma para que se eludan las prestaciones fiscales.	20 a 100



"5.	Practicar visitas domiciliarias de auditoría, inspecciones o verificaciones sin que exista orden emitida por autoridad competente.	100 a 200
"6.	Extender actas, legalizar firmas, expedir certificados o certificaciones autorizar documentos o inscribirlos o registrarlos, sin estar cubiertos los impuestos o derechos que en cada caso procedan o cuando no se exhiban las constancias respectivas.	100 a 300
"IV.	Las cometidas por terceros	
"1.	Consentir o tolerar que se inscriban a su nombre negociaciones ajenas o percibir a nombre propio ingresos gravables que correspondan a otra persona, cuando esto último origine la evasión de impuestos.	10 a 50
"2.	Presentar los avisos, informes, datos o documentos que le sean solicitados alterados, falsificados, incompletos o inexactos.	10 a 50
"3.	No proporcionar avisos, informes, datos o documentos o no exhibirlos en el plazo fijado por las disposiciones fiscales o cuando las autoridades lo exijan con apoyo a sus facultades legales. No aclararlos cuando las mismas autoridades lo soliciten.	100 a 300
"4.	Resistirse por cualquier medio a las visitas domiciliarias, no suministrar los datos e informes que legalmente puedan exigir los visitantes, no mostrar los libros, documentos, registros, bodegas, depósitos, locales o caja de valores y, en general, negarse a proporcionar los elementos que se requieran para comprobar la situación fiscal de los contribuyentes con que se haya efectuado operaciones, en relación con el objeto de la visita.	100 a 300
"5.	Descuidar el aseo del tramo de la calle y banqueta que corresponda a propietarios y poseedores de casas, edificios, terrenos baldíos y establecimientos comerciales o industriales.	\$ 45.00 a \$ 209.00
"6.	Quema de basura o desperdicios no autorizados por el R. Ayuntamiento.	10 a 15
"7.	Destruir los depósitos de basura contenedores y tambos instalados en la vía pública.	100 a 250
"8.	Tirar basura en la vía pública o lugares no autorizados.	10 a 15



"9.	A quien no cumpla con la obligación de reparar o reconstruir las fachadas que determine la dirección de Obras Públicas del Municipio.	1 a 2
"10.	Por no tener autorización para demolición.	3 a 7
"11.	Por no tener autorización para excavación y obra de conducción.	4 a 5
"12.	Por no tener autorización para obras complementarias.	4 a 6
"13.	Por no tener autorización para obras completas o permiso de construcción.	1 a 2
"14.	Por no tener autorización para alberca.	1 a 2
"15.	Por no construir el tapial para ocupación de vía pública.	\$ 30.00 a \$58.50.
"16.	Revolvatura de concreto en áreas pavimentadas.	\$ 58.50 a \$118.00
"17.	Por no presentar el aviso de terminación de obra.	\$ 58.50 a \$118.00
"18.	Por fraccionamiento no autorizado urbano o rústico.	\$ 588.00 a \$2,353.00
"19.	Por fraccionamiento no autorizado por relotificación.	\$2.35 m2. a \$7.05 m2.
"20.	Por fraccionamiento no autorizado por lote.	\$2.26 a \$ 3.40
"21.	Infracciones al Reglamento de Arte y Cultura, referentes a daños efectuados al patrimonio histórico, artístico y cultural municipal.	Reglamento
"22.	Los establecimientos que expendan bebidas alcohólicas sin refrendo.	20 a 105
"23.	Los establecimientos que expendan bebidas alcohólicas, por violación del reglamento.	20 a 105
"V.	Las sanciones previstas en los ordenamientos aplicables en materia administrativa y fiscal	
"1.	No realizar el pago del derecho de compra venta, cesión de derechos, donación, herencia o cualquier traslación de dominio de servicio público de transporte (taxi, transporte público de pasajeros, microbuses y camiones de pasajeros).	200 a 300



"2.	A las plantas de almacenamiento, centros de carburación y auto tanques que comercialicen gas LP y que incumplan con las medidas de seguridad indicadas por el reglamento de protección civil respectivo.	50 a 1000
"3.	A las empresas que incumplan con las medidas de seguridad indicadas por su reglamento respectivo.	50 a 1000
"4.	A los negocios de grande, mediana y pequeña capacidad como son centros comerciales, bodegas, talleres, cartoneras, salones de baile, cantinas, balnearios etc. que incumplan con las medidas de seguridad indicadas por el reglamento de protección civil respectivo.	50 a 500
"5.	A los ciudadanos que incumplan con las medidas de seguridad como casas, bardas, árboles, etc. Que pongan en riesgo la integridad física de terceros indicadas por su reglamento de protección civil respectivo.	25 a 100
"6.	A las personas físicas o morales que incumplan con la inspección y recomendaciones, en relación con las nuevas construcciones, ampliaciones o modificaciones.	50 a 100"

(78) Tampoco se observa que las conductas sancionadas en los numerales del precepto transcrito tengan relación con las infracciones impugnadas por la accionante.

(79) No obstante, del análisis del apartado relativo a las sanciones administrativas en esa legislación, establecidas en el título tercero, capítulo segundo, sección III, denominada "De los ingresos derivados de sanciones", cuyas infracciones se encuentran numeradas en los artículos 34 –antes transcrito– y 35, se advierte que la única norma que coincide con el tipo de conductas impugnadas por la promovente es la prevista en el artículo **35, fracción V, numeral 27**; por lo que, atento a la causa de pedir, este Tribunal Pleno considera que es ésta la que debe tenerse como reclamada y será motivo de análisis en la presente ejecutoria, cuyo texto señala:

"Artículo 35. Los ingresos, que perciba el Municipio por concepto de sanciones de tránsito, serán en base a Unidades de Medida y Actualización (UMA), según la siguiente:



"No.	Tabulador de infracciones sanción concepto de infracción	Unidades de Medida y Actualización	
		Min.	Max.
"V.	Circulación		
"27.	Ingerir bebidas embriagantes al conducir	10	20"

(80) Precisado lo anterior, el contenido de las normas controvertidas se transcribe en los cuadros temáticos que se insertan a continuación:

a). Normas relacionadas con el principio de gratuidad en el acceso a la información.

Municipio	Artículos impugnados	Texto
Piedras Negras	Artículo 27, fracción II, numeral 3	" Artículo 27. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por concepto de: " " " II. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente: " " " 3. Expedición de copia a color \$ 22.00. "
Ramos de Arizpe	Artículo 33, fracción IX, numeral 3	" Artículo 33. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por concepto de: " " " IX. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean



		<p>solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente:</p> <p>"...</p> <p>"3. Expedición de copia a color \$ 23.00."</p>								
<p>Saltillo</p>	<p>Artículo 13, fracción II, sección "transparencia", en las porciones normativas "copia tamaño carta u oficio 7.26", "copia a color 29.03", y 32, fracción VI, incisos a), b), c), d) y e)</p>	<p>"Artículo 13. Es objeto de este derecho la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado a los habitantes del Municipio, en los términos de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza. Están sujetos al pago de este derecho, los propietarios o poseedores de predios que establece el artículo 36 de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza.</p> <p>"...</p> <p>"II. Los servicios que adicionalmente se presten materia de esta sección generarán los derechos correspondientes de conformidad con la siguiente:</p> <table border="1" data-bbox="551 750 1057 951"> <thead> <tr> <th colspan="2" style="background-color: #808080; color: white; text-align: center;">"Transparencia"</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"Copia tamaño carta u oficio</td> <td style="text-align: right;">\$ 7.26</td> </tr> <tr> <td>"Copia a color, carta u oficio</td> <td style="text-align: right;">\$ 29.03"</td> </tr> </tbody> </table> <p>"Artículo 32. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por los conceptos siguientes y que se pagarán conforme a las tarifas señaladas:</p> <p>"...</p> <p>"VI. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos de conformidad a lo siguiente:</p> <table border="1" data-bbox="551 1318 1057 1450"> <tbody> <tr> <td>"a) Expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio</td> <td style="text-align: right;">\$ 41.50"</td> </tr> </tbody> </table>	"Transparencia"		"Copia tamaño carta u oficio	\$ 7.26	"Copia a color, carta u oficio	\$ 29.03"	"a) Expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio	\$ 41.50"
"Transparencia"										
"Copia tamaño carta u oficio	\$ 7.26									
"Copia a color, carta u oficio	\$ 29.03"									
"a) Expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio	\$ 41.50"									



		<p>b) Por cada disco compacto CD-R \$ 21.00</p> <p>"c) Expedición de copia a color \$ 31.50</p> <p>"d) Por cada copia simple tamaño carta u oficio \$ 1.00</p> <p>"e) Por cada hoja impresa por medio de dispositivo informático, tamaño carta u oficio \$ 1.00"</p>
Torreón	<p>Artículos 42, fracción IV, numerales 1, 3 y 4; 51, numeral 14, números 1 y 3</p>	<p>"Artículo 42. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por concepto de:</p> <p>"...</p> <p>"IV. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 141 de la Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente:</p> <p>"1. Expedición de copia simple: \$ 3.12 pesos. "...</p> <p>"3. Expedición de copia a color: \$ 29.00 pesos.</p> <p>"4. Por cada disco compacto: \$ 22.00 pesos."</p> <p>"Artículo 51. Por servicios prestados por el Archivo Municipal "Eduardo Guerra" se pagarán en base a las cuotas y tarifas siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"14. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente:</p> <p>"Tabla</p>



<p>Guerrero</p>	<p>Artículo 27, fracción VIII, numeral 3</p>	<p>"1. Expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio \$20.00 pesos " ... "3. Expedición de copia a color: \$ 22.00 pesos." "Artículo 27. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por concepto de: " ... "VIII. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente: "Tabla " ... "3. Expedición de copia a color \$ 22.50."</p>
<p>Monclova</p>	<p>Artículo 39, fracción XI, numeral 3</p>	<p>"Artículo 39. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por concepto de: " ... "XI. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente: "Tabla " ... "3. Expedición de copia a color \$ 26.60."</p>
<p>Morelos</p>	<p>Artículo 35, fracción VI, numeral 3</p>	<p>"Artículo 35. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por concepto de: " ... "VI. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo con el artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos fisi-</p>



		<p>cos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente:</p> <p>"Tabla</p> <p>" ...</p> <p>"3. Expedición de copia a color \$ 22.00."</p>
Múzquiz	<p>Artículo 28, fracción III, numeral 3</p>	<p>"Artículo 28. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por concepto de:</p> <p>" ...</p> <p>"III. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente:</p> <p>"Tabla</p> <p>" ...</p> <p>"3. Expedición de copia a color \$ 22.00."</p>
Nava	<p>Artículo 37, fracción X, numeral 3</p>	<p>"Artículo 37. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por concepto de:</p> <p>" ...</p> <p>"X. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente:</p> <p>"Tabla</p> <p>" ...</p> <p>"3. Expedición de copia a color \$ 22.00."</p>
Parras	<p>Artículo 30, fracción II, numeral 14, inciso c)</p>	<p>"ARTÍCULO 30. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por concepto de:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de certificados existentes en los archivos municipales:</p> <p>" ...</p>



		<p>"14. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente:</p> <p>"Tabla</p> <p>" ...</p> <p>"c) Expedición de copia a color \$ 23.00."</p>
Viesca	Artículo 33, fracción V, numeral 3	<p>"Artículo 33. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por concepto de:</p> <p>" ...</p> <p>"V. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente:</p> <p>"Tabla</p> <p>" ...</p> <p>"3. Expedición de copia a color \$ 24.00."</p>
Villa Unión	Artículo 25, fracción IV, numeral 3	<p>"Artículo 25. Son objeto de este derecho, los servicios prestados por las autoridades municipales por los conceptos siguientes y que se pagarán conforme a las tarifas siguientes señaladas:</p> <p>" ...</p> <p>"IV. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente:</p> <p>"Tabla</p> <p>" ...</p> <p>"3. Expedición de copia a color \$ 22.50."</p>



<p>Zaragoza</p>	<p>Artículo 25, fracción VI, numeral 2</p>	<p>"Artículo 25. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por los conceptos y que se pagarán conforme a las tarifas señaladas:</p> <p>" ...</p> <p>"VI. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente tabla:</p> <p>" ...</p> <p>"2. Expedición de copia a color \$ 22.50."</p>
<p>Abasolo</p>	<p>Artículo 16, fracción II, numeral 3</p>	<p>"Artículo 16. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por los conceptos siguientes que se pagarán conforme a las tarifas señaladas:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente:</p> <p>"Tabla</p> <p>" ...</p> <p>"3. Expedición de copia a color \$19.00."</p>
<p>Arteaga</p>	<p>Artículo 27, fracción IV, numeral 3</p>	<p>"Artículo 27. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por concepto de:</p> <p>" ...</p> <p>"IV. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente:</p> <p>"Tabla</p>



		" ... "3. Expedición de copia a color \$ 22.00."
Candela	Artículo 22, fracción IV, numeral 3	" Artículo 22. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por concepto de: " " ... " IV. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente: " Tabla " " ... "3. Expedición de copia a color , \$ 21.94."
Escobedo	Artículo 20, fracción IV, numeral 3	" Artículo 20. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por los conceptos siguientes y que se pagarán conforme a las tarifas señaladas: " " ... " IV. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente: " Tabla " " ... "3. Expedición de copia a color \$ 17.50."
Francisco I. Madero	Artículo 33, fracción IX, numeral 3	" Artículo 33. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por concepto de: " " ... " IX. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos fisi-



		<p>cos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente:</p> <p>"Tabla</p> <p>" ...</p> <p>"3. Expedición de copia a color \$ 21.30."</p>
Frontera	<p>Artículo 22, fracción VI, numeral 3</p>	<p>"Artículo 22. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por los conceptos siguientes y que se pagarán conforme a las tarifas señaladas:</p> <p>" ...</p> <p>"VI. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente:</p> <p>"Tabla</p> <p>" ...</p> <p>"3. Expedición de copia a color \$ 26.00."</p>
Hidalgo	<p>Artículo 18, fracción V, numeral 3</p>	<p>"Artículo 18. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por los conceptos siguientes y que se pagaran conforme a las tarifas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"V. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente:</p> <p>"Tarifa</p> <p>"3. Expedición de copia a color \$ 21.50."</p>
Jiménez	<p>Artículo 34, fracción VIII, numeral 3</p>	<p>"Artículo 34. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por concepto de:</p> <p>" ...</p> <p>"VIII. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de</p>



		<p>acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente:</p> <p>"Tabla " ... "3. Expedición de copia a color \$ 22.00."</p>				
Juárez	Artículo 20, fracción V, numeral 3	<p>"Artículo 20. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por concepto de:</p> <p>" ... "V. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente:</p> <p>"Tarifa " ... "3. Expedición de copia a color \$ 22.00."</p>				
Lamadrid	Artículo 21, fracción IV, numeral 3	<p>"Artículo 21. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por los conceptos siguientes y que se pagarán conforme a las tarifas señaladas:</p> <p>" ... "IV. Por los servicios prestados relativos al derecho de Acceso a la Información Pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente:</p> <table border="1"><thead><tr><th>"Concepto</th><th>Cuota</th></tr></thead><tbody><tr><td>"3. Expedición de copia a color</td><td>\$ 22.00."</td></tr></tbody></table>	"Concepto	Cuota	"3. Expedición de copia a color	\$ 22.00."
"Concepto	Cuota					
"3. Expedición de copia a color	\$ 22.00."					
Matamoros	Artículo 36, fracción V, numeral 3	<p>"Artículo 36. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por concepto de:</p>				



		<p>" ...</p> <p>"V. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente:</p> <p>"Tabla</p> <p>" ...</p> <p>"3. Expedición de copia a color \$27.17."</p>
Nadadores	Artículo 29, fracción IV, numeral 3	<p>"Artículo 29. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por los conceptos siguientes y que se pagarán conforme a las tarifas siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"IV. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente:</p> <p>"Tabla</p> <p>" ...</p> <p>"3. Expedición de copia a color \$ 21.00."</p>
Ocampo	Artículo 19, fracción VI, numeral 3	<p>"Artículo 19. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por los conceptos siguientes y que se pagarán conforme a las tarifas señaladas:</p> <p>" ...</p> <p>"VI. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente:</p> <p>"Tarifa</p> <p>" ...</p> <p>"3. Expedición de copia a color \$ 20.90."</p>



Progreso	Artículo 32, fracción VI, numeral 3	"Artículo 32. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por los conceptos siguientes y que se pagarán conforme a las tarifas señaladas: " ... "VI. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente: "Tabla " ... "3. Expedición de copia a color \$ 22.00."
Sabinas	Artículo 41, fracción IV, numeral 3	"Artículo 41. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por concepto de: " ... "IV. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente: "Tabla " ... "3. Expedición de copia a color \$ 22.50."
Sacramento	Artículo 25, fracción III, numeral 3	"Artículo 25. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por los conceptos siguientes y que se pagarán conforme a las tarifas señaladas: " ... "III. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente:



		<p>"Tabla " ... "3. Expedición de copia a color \$ 20.50."</p>
<p>San Buenaventura</p>	<p>Artículo 28, fracción IV, numeral 3</p>	<p>"Artículo 28. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por los conceptos siguientes y que se pagarán conforme a las tarifas señaladas: " ... "IV. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente: "Tabla " ... "3. Expedición de copia a color \$ 17.50."</p>
<p>San Juan de Sabinas</p>	<p>Artículo 35, fracción II, numeral 16, punto 3</p>	<p>"Artículo 35. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por concepto de: " ... "II. Certificaciones o copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales; así como la expedición de certificados de origen, de residencia, de dependencia económica, de situación fiscal actual o pasada de contribuyentes inscritos en la Tesorería Municipal, de morada conyugal y demás certificaciones que las disposiciones legales y reglamentarias definan a cargo de los Ayuntamientos. " ... "16. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente: "Tabla " ... "3. Expedición de copia a color \$ 22.50."</p>



San Pedro	Artículo 37, fracción VI, numeral 3	"Artículo 37. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por los conceptos siguientes y que se pagarán conforme a las tarifas señaladas: " ... "VI. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente: "Tabla " ... "3. Expedición de copia a color \$ 22.00."
Sierra Mojada	Artículo 21, numeral 3	"Artículo 21. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente: "Tabla " ... "3. Expedición de copia a color \$ 22.36."
Acuña	Artículo 27, fracción III	"Artículo 27. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente: "Tabla " ... "III. Expedición de copia a color \$ 23.00."
Allende	Artículo 28, fracción IV, numeral 3	"Artículo 28. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por concepto de: " ...



		<p>"IV. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente:</p> <p>"Tabla " ... "3. Expedición de copia a color \$ 22.00."</p>		
<p>Castaños</p>	<p>Artículo 33, fracción VI, numeral 3</p>	<p>"Artículo 33. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por las autoridades municipales por los conceptos siguientes que se pagarán conforme a las tarifas señaladas. " ... "VI. Por los servicios prestados relativos al derecho de Acceso a la Información Pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente:</p> <p>"Tabla " ... "3. Expedición de copia a color \$ 25.50."</p>		
<p>Cuatro Ciénegas de Carranza</p>	<p>Artículo 33, fracción VI</p>	<p>"Artículo 33. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por concepto de: " ... "VI. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente:</p> <table border="1" data-bbox="547 1305 1053 1437"> <tr> <td data-bbox="547 1305 896 1437"> <p>"Expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio</p> </td> <td data-bbox="896 1305 1053 1437"> <p>\$19.00</p> </td> </tr> </table>	<p>"Expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio</p>	<p>\$19.00</p>
<p>"Expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio</p>	<p>\$19.00</p>			



		"Por cada disco compacto CD-R	\$ 11.50
		"Expedición de copia a color	\$ 22.00
		"Por cada copia simple tamaño carta u oficio	\$0.60
		"Por cada hoja impresa por medio de dispositivo informático, tamaño carta u oficio	\$0.60
		"Expedición de copia simple de planos	\$86.00
		"Expedición de copia certificada de planos.	\$53.00 adicional a la anterior cuota."
General de Cepeda	Artículo 24, fracción VI, numeral 3	<p>"Artículo 24. Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por los conceptos siguientes y que se pagarán conforme a las tarifas señaladas</p> <p>"...</p> <p>"VI. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente:</p> <p>"Tarifa</p> <p>"...</p> <p>"3. Expedición de copia a color \$ 23.50."</p>	



b). Artículos que establecen infracciones por conductas indeterminadas o imprecisas.

Municipio	Artículos impugnados	Texto																
Torreón	Artículo 61, numeral 188	<p>"Artículo 61. Son infracciones de tránsito, todas las conductas de acción u omisión contrarias a los deberes colectivos consignados en el Reglamento de Movilidad Urbana; en base a los mínimos y máximos en Unidades de Medida y Actualización, que a continuación se enuncian</p> <p>"...</p> <p>"188. Manejar en estado de ebriedad o bajo el influjo de enervantes, estupefacentes o sustancias psicotrópicas o tóxicas, comprobado, con menores de edad en el vehículo, de: 60 a 80 UMA"</p>																
Guerrero	Artículo 42, fracciones I, numerales 1, 3 y 4, II, numeral 8, III, numerales 1, 2 y 3, y VI, numerales 3 y 4	<p>"Artículo 42. Las multas por cometer faltas administrativas en el Municipio de Guerrero, Coahuila, son las siguientes:</p> <p>"I. Por las faltas o infracciones contra el bienestar colectivo se aplicarán sanciones en Unidades de Medida y Actualización (UMA):</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Infracción</th> <th>Min.</th> <th>Max.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"1.</td> <td>Causar escándalos o participar en ellos, en lugares públicos o privados</td> <td>2</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>"3.</td> <td>Ocasionar molestias con emisiones de ruido que rebasen los límites máximos permisibles establecidos, en cuyo caso se aplicarán las sanciones contempladas en los ordenamientos aplicables</td> <td>2</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>"4.</td> <td>Alterar el orden</td> <td>2</td> <td>10</td> </tr> </tbody> </table>		Infracción	Min.	Max.	"1.	Causar escándalos o participar en ellos, en lugares públicos o privados	2	10	"3.	Ocasionar molestias con emisiones de ruido que rebasen los límites máximos permisibles establecidos, en cuyo caso se aplicarán las sanciones contempladas en los ordenamientos aplicables	2	10	"4.	Alterar el orden	2	10
	Infracción	Min.	Max.															
"1.	Causar escándalos o participar en ellos, en lugares públicos o privados	2	10															
"3.	Ocasionar molestias con emisiones de ruido que rebasen los límites máximos permisibles establecidos, en cuyo caso se aplicarán las sanciones contempladas en los ordenamientos aplicables	2	10															
"4.	Alterar el orden	2	10															



"II. Por las faltas o infracciones contra la seguridad general se aplicarán sanciones en Unidades de Medida y Actualización (UMA):

	Infracción	Min.	Max.
"8.	Formar parte de grupos que causen molestias a las personas en lugares públicos o en la proximidad de sus domicilios y/o que impidan el libre tránsito.	5	10

"III. Por las faltas o infracciones que atentan contra la integridad moral del individuo y de la familia se aplicarán sanciones en Unidades de Medida y Actualización (UMA):

	Infracción	Min.	Max.
"1.	Proferir palabras, adoptar actitudes, realizar señas de carácter obsceno, en lugares públicos y que causen molestia a un tercero.	2	10
"2.	Ofrecer, en la vía pública, actos o eventos que atenten contra la familia y las personas.	5	30
"3.	Faltar, en lugar público, al respeto o consideración que se debe a los adultos mayores, mujeres, niños o personas con discapacidad.	2	10

" ...

"VI. Por las faltas contra la seguridad, tranquilidad y propiedades de las personas, se aplicarán sanciones en Unidades de Medida y Actualización (UMA):



		<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Infracción</th> <th>Min.</th> <th>Max.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"3.</td> <td>Causar molestias, por cualquier medio que impida el legítimo uso y disfrute de un bien.</td> <td>10</td> <td>20</td> </tr> <tr> <td>"4.</td> <td>Molestar u ofender a una persona con llamadas telefónicas.</td> <td>2</td> <td>10"</td> </tr> </tbody> </table>		Infracción	Min.	Max.	"3.	Causar molestias, por cualquier medio que impida el legítimo uso y disfrute de un bien.	10	20	"4.	Molestar u ofender a una persona con llamadas telefónicas.	2	10"								
	Infracción	Min.	Max.																			
"3.	Causar molestias, por cualquier medio que impida el legítimo uso y disfrute de un bien.	10	20																			
"4.	Molestar u ofender a una persona con llamadas telefónicas.	2	10"																			
Nava	Artículo 52, fracción XXVII, numerales 41, 42, 43 y 45	<p>"Artículo 52. Los ingresos, que perciba el Municipio por concepto de sanciones administrativas y fiscales, serán los siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"XXVII. Las infracciones se cobrarán de acuerdo a la siguiente relación en Unidades de Medida y Actualización (UMA):</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Infracción</th> <th>Min.</th> <th>Max.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"41.</td> <td>Ebrio y escandaloso</td> <td>13</td> <td>18</td> </tr> <tr> <td>"42.</td> <td>Ebrio tirado</td> <td>7</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>"43.</td> <td>Ebrio en vía publica</td> <td>7</td> <td>12</td> </tr> <tr> <td>"45.</td> <td>Inmoral</td> <td>13</td> <td>18"</td> </tr> </tbody> </table>		Infracción	Min.	Max.	"41.	Ebrio y escandaloso	13	18	"42.	Ebrio tirado	7	2	"43.	Ebrio en vía publica	7	12	"45.	Inmoral	13	18"
	Infracción	Min.	Max.																			
"41.	Ebrio y escandaloso	13	18																			
"42.	Ebrio tirado	7	2																			
"43.	Ebrio en vía publica	7	12																			
"45.	Inmoral	13	18"																			
Parras	Artículo 46, fracción XII, numeral 27	<p>"Artículo 46. Las faltas por Infracciones en General y Tránsito y Vialidad que se cometan en el Municipio se sancionarán en Unidades de Medida y Actualización (UMA) de la siguiente manera:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Infracción</th> <th>Min.</th> <th>Max.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"XII.</td> <td>Seguridad pública y la protección a las personas:</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>"27.</td> <td>Molestar a personas con señas, palabras o actitudes de carácter obsceno o con llamadas telefónicas</td> <td>5</td> <td>8"</td> </tr> </tbody> </table>		Infracción	Min.	Max.	"XII.	Seguridad pública y la protección a las personas:			"27.	Molestar a personas con señas, palabras o actitudes de carácter obsceno o con llamadas telefónicas	5	8"								
	Infracción	Min.	Max.																			
"XII.	Seguridad pública y la protección a las personas:																					
"27.	Molestar a personas con señas, palabras o actitudes de carácter obsceno o con llamadas telefónicas	5	8"																			



Viesca	Artículo 46, numerales 3 y 6	<p>"Artículo 46. Los ingresos, que perciba el Municipio por concepto de Multas de los diversos Reglamentos del Municipio, serán los siguientes, cobrados en Unidades de Medida y Actualización:</p> <table border="1" data-bbox="499 338 1059 470"> <thead> <tr> <th>No.</th> <th>Infracción</th> <th>Min.</th> <th>Max.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"3.</td> <td>Faltas a la moral</td> <td>1</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>"6.</td> <td>Insultos</td> <td>2</td> <td>6"</td> </tr> </tbody> </table>	No.	Infracción	Min.	Max.	"3.	Faltas a la moral	1	4	"6.	Insultos	2	6"				
No.	Infracción	Min.	Max.															
"3.	Faltas a la moral	1	4															
"6.	Insultos	2	6"															
Villa Unión	Artículo 41, fracciones XXIV, numerales 1, 3 y 4, XXVI, numeral 1, y XXIX, numeral 3	<p>"Artículo 41. Los ingresos, que perciba el Municipio por concepto de sanciones administrativas y fiscales, serán los siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"XXIV. Por faltas o infracciones contra el bienestar colectivo, se aplicarán sanciones en Unidades de Medida y Actualización (UMA):</p> <table border="1" data-bbox="499 801 1059 1230"> <thead> <tr> <th></th> <th>Infracción</th> <th>Min.</th> <th>Max.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"1.</td> <td>Causar escándalos o participar en ellos, en lugares públicos o privados.</td> <td>5</td> <td>20</td> </tr> <tr> <td>"3.</td> <td>Ocasionar molestias con emisiones de ruido que rebasen los límites máximos permisibles establecidos, en cuyo caso se aplicarán las sanciones contempladas en los ordenamientos aplicables.</td> <td>5</td> <td>15</td> </tr> <tr> <td>"4.</td> <td>Alterar el orden.</td> <td>5</td> <td>20</td> </tr> </tbody> </table> <p>"...</p> <p>"XXVI. Por faltas o infracciones que atenten contra la integridad moral del individuo y de la familia, se aplicarán sanciones en Unidades de Medida y Actualización (UMA):</p>		Infracción	Min.	Max.	"1.	Causar escándalos o participar en ellos, en lugares públicos o privados.	5	20	"3.	Ocasionar molestias con emisiones de ruido que rebasen los límites máximos permisibles establecidos, en cuyo caso se aplicarán las sanciones contempladas en los ordenamientos aplicables.	5	15	"4.	Alterar el orden.	5	20
	Infracción	Min.	Max.															
"1.	Causar escándalos o participar en ellos, en lugares públicos o privados.	5	20															
"3.	Ocasionar molestias con emisiones de ruido que rebasen los límites máximos permisibles establecidos, en cuyo caso se aplicarán las sanciones contempladas en los ordenamientos aplicables.	5	15															
"4.	Alterar el orden.	5	20															



		<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Infracción</th> <th>Min</th> <th>Max</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"1.</td> <td>Proferir palabras, adoptar actitudes, realizar señas de carácter obsceno, en lugares públicos y que causen molestia a un tercero</td> <td>5</td> <td>10</td> </tr> </tbody> </table> <p>...</p> <p>"XXIX. Por faltas o infracciones contra la seguridad, tranquilidad y propiedades de las personas, se aplicarán sanciones en Unidades de Medida y Actualización (UMA):</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Infracción</th> <th>Min</th> <th>Max</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"3.</td> <td>Molestar u ofender a una persona con llamadas telefónicas.</td> <td>5</td> <td>10"</td> </tr> </tbody> </table>		Infracción	Min	Max	"1.	Proferir palabras, adoptar actitudes, realizar señas de carácter obsceno, en lugares públicos y que causen molestia a un tercero	5	10		Infracción	Min	Max	"3.	Molestar u ofender a una persona con llamadas telefónicas.	5	10"
	Infracción	Min	Max															
"1.	Proferir palabras, adoptar actitudes, realizar señas de carácter obsceno, en lugares públicos y que causen molestia a un tercero	5	10															
	Infracción	Min	Max															
"3.	Molestar u ofender a una persona con llamadas telefónicas.	5	10"															
Arteaga	Artículo 39, fracción I, numerales 20 y 21	<p>"Artículo 39. Se clasifican en este concepto los ingresos que perciba el Municipio por la aplicación de sanciones a quienes incurren en violaciones a leyes y reglamentos municipales en cuestión de seguridad pública. Serán estipuladas en base a Unidades de Medida y Actualización (UMA).</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Infracción</th> <th>Min</th> <th>Max</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"I.</td> <td>AL CIRCULAR:</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>"20</td> <td>En estado de ebriedad completa.</td> <td>20</td> <td>50</td> </tr> <tr> <td>"21</td> <td>En estado de ebriedad incompleta.</td> <td>20</td> <td>50</td> </tr> </tbody> </table>		Infracción	Min	Max	"I.	AL CIRCULAR:			"20	En estado de ebriedad completa.	20	50	"21	En estado de ebriedad incompleta.	20	50
	Infracción	Min	Max															
"I.	AL CIRCULAR:																	
"20	En estado de ebriedad completa.	20	50															
"21	En estado de ebriedad incompleta.	20	50															
Candela	Artículo 35, fracciones I, numerales 1 y 3, II, numeral 3 y IV, numeral 1	<p>"Artículo 35. Las multas por cometer faltas administrativas en el Municipio se aplicarán en Unidades de Medida y Actualización (UMA) son las siguientes:</p>																



		Infracción	Min	Max
		<p>"I. Por las faltas o infracciones contra el bienestar colectivo se aplicarán sanciones, según las tarifas siguientes:</p>		
		"1. Causar escándalos o participar en ellos, en lugares públicos o privados;	4	10
		"3. Alterar el orden	5	10
		<p>"II. Por las faltas o infracciones contra la seguridad general se aplicarán sanciones según las tarifas siguientes</p>		
		"3. Formar parte de grupos que causen molestias a las personas en lugares públicos o en la proximidad de sus domicilios y/o que impidan el libre tránsito, por persona	5	10
		<p>"III. Por las faltas o infracciones que atentan contra la integridad moral del individuo y de la familia se aplicarán sanciones según las tarifas siguientes:</p>		
		"1. Proferir palabras, adoptar actitudes, realizar señas de carácter obsceno, en lugares públicos y que causen molestia a un tercero.	2	8"
Escobedo	Artículos 36, fracciones I, II, III y IV, 38, fracciones I, II y IV, y 41, fracción IV	<p>"Artículo 36. Los ingresos, que perciba el Municipio por concepto de multas por faltas administrativas, serán los siguientes:</p>		
		Infracción	Min.	Max
		"I. Causar escándalos o participar en ellos en lugares públicos o privados	5	40



"II.	Consumir bebidas embriagantes y/o sustancias psicotrópicas	20	50
"III.	Ocasionar molestias con emisiones de ruido que rebasen los límites máximos permisibles establecidos, en cuyo caso se aplicarán las sanciones	5	25
"IV.	Alterar el orden	15	100"

"Artículo 38. Por las faltas o infracciones que atentan contra la integridad moral del individuo y de la familia se aplicarán sanciones que van de 2 hasta 50 días de Unidades de Medida y Actualización:

	Infracción	Min	Max
"I.	Proferir palabras, adoptar actitudes, realizar señas de carácter obsceno, en lugares públicos y que causen molestia a un tercero.	2	10
"II.	Ofrecer, en la vía pública, actos o eventos que atenten contra la familia y las personas	10	20
"IV.	Realizar tocamientos obscenos en lugares públicos y que causen molestia	20	30"

"Artículo 41. Por las faltas contra la seguridad, tranquilidad y propiedades de las personas, se aplicarán sanciones que van de 2 hasta 40 días de Unidades de Medida y Actualización:

	Infracción	Min	Max
"IV	Molestar u ofender a una persona con llamadas telefónicas	8	15"



Frontera	Artículo 35, fracción V, numeral 27	<p>"Artículo 35. Los ingresos, que perciba el Municipio por concepto de sanciones de tránsito, serán en base a Unidades de Medida y Actualización (UMA), según la siguiente:</p> <p>"...</p> <table border="1" data-bbox="499 396 1053 553"> <thead> <tr> <th></th> <th>Infracción</th> <th>Min</th> <th>Max</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"V</td> <td>Circulación</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>"27</td> <td>Ingerir bebidas embriagantes al conducir</td> <td>10</td> <td>20"</td> </tr> </tbody> </table>		Infracción	Min	Max	"V	Circulación			"27	Ingerir bebidas embriagantes al conducir	10	20"				
	Infracción	Min	Max															
"V	Circulación																	
"27	Ingerir bebidas embriagantes al conducir	10	20"															
Hidalgo	Artículo 26, fracciones I, III, y numeral 3	<p>"Artículo 26. Infracción por conducir a altas velocidades de las permitidas que pongan en peligro la integridad física del conductor o de terceras personas, patinadas de llantas etc. De 4 a 6 Unidades de Medida y Actualización (UMA), por reincidencia de 10 a 12 Unidades de Medida y Actualización (UMA).</p> <p>"Las multas por cometer faltas administrativas en el Municipio Hidalgo, Coahuila de Zaragoza, son las siguientes:</p> <p>"I. Por las faltas o infracciones contra el bienestar colectivo se aplicarán sanciones en Unidades de Medida y Actualización (UMA):</p> <table border="1" data-bbox="499 1032 1053 1453"> <thead> <tr> <th></th> <th>Infracción</th> <th>Min</th> <th>Max</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"1.</td> <td>Causar escándalos o participar en ellos, en lugares públicos o privados.</td> <td>2</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>"3.</td> <td>Ocasionar molestias con emisiones de ruido que rebasen los límites máximos permisibles establecidos, en cuyo caso se aplicarán las sanciones contempladas en los ordenamientos aplicables.</td> <td>3</td> <td>8</td> </tr> <tr> <td>"4</td> <td>Alterar el orden</td> <td>3</td> <td>15</td> </tr> </tbody> </table>		Infracción	Min	Max	"1.	Causar escándalos o participar en ellos, en lugares públicos o privados.	2	5	"3.	Ocasionar molestias con emisiones de ruido que rebasen los límites máximos permisibles establecidos, en cuyo caso se aplicarán las sanciones contempladas en los ordenamientos aplicables.	3	8	"4	Alterar el orden	3	15
	Infracción	Min	Max															
"1.	Causar escándalos o participar en ellos, en lugares públicos o privados.	2	5															
"3.	Ocasionar molestias con emisiones de ruido que rebasen los límites máximos permisibles establecidos, en cuyo caso se aplicarán las sanciones contempladas en los ordenamientos aplicables.	3	8															
"4	Alterar el orden	3	15															



		<p>III. Por las faltas o infracciones que atentan contra la integridad moral del individuo y de la familia se aplicarán sanciones en Unidades de Medida y Actualización (UMA):</p> <table border="1" data-bbox="500 340 1054 720"> <thead> <tr> <th></th> <th>Infracción</th> <th>Min</th> <th>Max</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"1.</td> <td>Proferir palabras, adoptar actitudes, realizar señas de carácter obsceno, en lugares públicos y que causen molestia a un tercero.</td> <td>2</td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>"3.</td> <td>Faltar, en lugar público, al respeto o consideración que se debe a los adultos mayores, mujeres, niños o personas con discapacidad.</td> <td>2</td> <td>7"</td> </tr> </tbody> </table>		Infracción	Min	Max	"1.	Proferir palabras, adoptar actitudes, realizar señas de carácter obsceno, en lugares públicos y que causen molestia a un tercero.	2	7	"3.	Faltar, en lugar público, al respeto o consideración que se debe a los adultos mayores, mujeres, niños o personas con discapacidad.	2	7"				
	Infracción	Min	Max															
"1.	Proferir palabras, adoptar actitudes, realizar señas de carácter obsceno, en lugares públicos y que causen molestia a un tercero.	2	7															
"3.	Faltar, en lugar público, al respeto o consideración que se debe a los adultos mayores, mujeres, niños o personas con discapacidad.	2	7"															
<p>Jiménez</p>	<p>Artículo 50, fracciones I, numerales 1, 3 y 4, III, numerales 1, 2 y 3, y VI, numerales 3 y 4</p>	<p>"Artículo 50. Las multas por cometer faltas administrativas en el Municipio son las siguientes:</p> <p>I. Por las faltas o infracciones contra el bienestar colectivo se aplicarán sanciones en Unidades de Medida y Actualización (UMA):</p> <table border="1" data-bbox="500 935 1054 1364"> <thead> <tr> <th></th> <th>Infracción</th> <th>Min</th> <th>Max</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"1.</td> <td>Causar escándalos o participar en ellos, en lugares públicos o privados</td> <td>5</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>"3.</td> <td>Ocasionar molestias con emisiones de ruido que rebasen los límites máximos permisibles establecidos, en cuyo caso se aplicarán las sanciones contempladas en los ordenamientos aplicables.</td> <td>5</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>"4.</td> <td>Alterar el orden</td> <td>10</td> <td>20</td> </tr> </tbody> </table> <p>III. Por las faltas o infracciones que atentan contra la integridad moral del individuo y de la familia se</p>		Infracción	Min	Max	"1.	Causar escándalos o participar en ellos, en lugares públicos o privados	5	10	"3.	Ocasionar molestias con emisiones de ruido que rebasen los límites máximos permisibles establecidos, en cuyo caso se aplicarán las sanciones contempladas en los ordenamientos aplicables.	5	10	"4.	Alterar el orden	10	20
	Infracción	Min	Max															
"1.	Causar escándalos o participar en ellos, en lugares públicos o privados	5	10															
"3.	Ocasionar molestias con emisiones de ruido que rebasen los límites máximos permisibles establecidos, en cuyo caso se aplicarán las sanciones contempladas en los ordenamientos aplicables.	5	10															
"4.	Alterar el orden	10	20															



		<p>aplicarán sanciones en Unidades de Medida y Actualización (UMA):</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Infracción</th> <th>Min</th> <th>Max</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"1.</td> <td>Proferir palabras, adoptar actitudes, realizar señas de carácter obsceno, en lugares públicos y que causen molestia a un tercero.</td> <td>4</td> <td>8</td> </tr> <tr> <td>"2.</td> <td>Ofrecer, en la vía pública, actos o eventos que atenten contra la familia y las personas.</td> <td>4</td> <td>8</td> </tr> <tr> <td>"3.</td> <td>Faltar, en lugar público, al respeto o consideración que se debe a los adultos mayores, mujeres, niños o personas con discapacidad.</td> <td>10</td> <td>15</td> </tr> </tbody> </table> <p>"...</p> <p>"VI. Por las faltas contra la seguridad, tranquilidad y propiedades de las personas, se aplicarán sanciones en Unidades de Medida y Actualización (UMA):</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Infracción</th> <th>Min</th> <th>Max</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"3.</td> <td>Causar molestias, por cualquier medio que impida el legítimo uso y disfrute de un bien.</td> <td>10</td> <td>20</td> </tr> <tr> <td>"4.</td> <td>Molestar u ofender a una persona con llamadas telefónicas.</td> <td>10</td> <td>20"</td> </tr> </tbody> </table>		Infracción	Min	Max	"1.	Proferir palabras, adoptar actitudes, realizar señas de carácter obsceno, en lugares públicos y que causen molestia a un tercero.	4	8	"2.	Ofrecer, en la vía pública, actos o eventos que atenten contra la familia y las personas.	4	8	"3.	Faltar, en lugar público, al respeto o consideración que se debe a los adultos mayores, mujeres, niños o personas con discapacidad.	10	15		Infracción	Min	Max	"3.	Causar molestias, por cualquier medio que impida el legítimo uso y disfrute de un bien.	10	20	"4.	Molestar u ofender a una persona con llamadas telefónicas.	10	20"
	Infracción	Min	Max																											
"1.	Proferir palabras, adoptar actitudes, realizar señas de carácter obsceno, en lugares públicos y que causen molestia a un tercero.	4	8																											
"2.	Ofrecer, en la vía pública, actos o eventos que atenten contra la familia y las personas.	4	8																											
"3.	Faltar, en lugar público, al respeto o consideración que se debe a los adultos mayores, mujeres, niños o personas con discapacidad.	10	15																											
	Infracción	Min	Max																											
"3.	Causar molestias, por cualquier medio que impida el legítimo uso y disfrute de un bien.	10	20																											
"4.	Molestar u ofender a una persona con llamadas telefónicas.	10	20"																											
Juárez	Artículo 32, fracciones XVII y XIX	"Artículo 32. Los ingresos que perciba el Municipio por concepto de multas de tránsito, se pagarán en Unidades de Medida y Actualización (UMA), de acuerdo a lo siguiente:																												



		Infracción	Min	Máx	
		"XVII	Ebrio en vía pública	7	10
		"XIX	Inmoral	7	10"
Lamadrid	Artículo 31, fracciones I, numeral 1, II, numeral 7, III, numerales 1, 2 y 3 y VI, numerales 3 y 4	"Artículo 31. Las multas por cometer faltas administrativas en el Municipio son las siguientes:			
		Infracción	Min	Máx	
		"I. Por faltas o infracciones contra el bienestar colectivo se aplicarán sanciones que van de 2 hasta 130 Unidades de Medida y Actualización;			
		"1.	Causar escándalos o participar en ellos, en lugares públicos o privados.	3	8
		"II. Por las faltas o infracciones contra la seguridad general se aplicarán sanciones que van de 2 hasta 50 Unidades de Medida y Actualización:			
		"7.	Formar parte de grupos que causen molestias a las personas en lugares públicos o en la proximidad de sus domicilios y/o que impidan el libre tránsito.	5	10
		"III. Por las faltas o infracciones que ataquen contra la integridad moral del individuo y de la familia se aplicarán sanciones que van de 2 hasta 120 Unidades de Medida y Actualización:			
		"1.	Proferir palabras, adoptar actitudes, realizar señas de carácter obsceno, en lugares públicos y que causen molestia a un tercero.	2	7
		"2.	Ofrecer, en la vía pública, actos o eventos que atenten contra la familia y las personas.	2	7



		<p>"3. Faltar, en lugar público, el respeto o consideración que se debe a los adultos mayores, mujeres o niños o personas con discapacidad.</p>	2	7	
		<p>"VI. Por faltas contra la seguridad, tranquilidad y propiedad de las personas se aplicarán sanciones que van de 2 hasta 50 Unidades de Medida y Actualización:</p>			
		<p>"3. Causar molestias, por cualquier medio que impida el legítimo uso y disfrute de un bien.</p>	2	10	
		<p>"4. Molestar u ofender a una persona con llamadas telefónicas</p>	2	8"	
Nadadores	<p>Artículo 44, fracciones I, numerales 1 y 3, II, numeral 8, y III numerales 1, 2 y 3</p>	<p>"Artículo 44. Las multas por cometer faltas administrativas en el Municipio son las siguientes:</p>			
			Infracción	Min	Máx
		<p>"I. Por las faltas o infracciones contra el bienestar colectivo se aplicarán sanciones que van de 2 hasta 150 Unidades de Medida y Actualización;</p>			
		<p>"1. Causar escándalos o participar en ellos en lugares públicos o privados.</p>	2	8	
		<p>"3. Ocasionar molestias con emisiones de ruido que rebasen los límites máximos permisibles establecidos, en cuyo caso se aplicarán las sanciones contempladas en los ordenamientos aplicables.</p>	2	3	
		<p>"II. Por faltas o infracciones contra la seguridad general se aplicarán sanciones que van de 2 hasta 100 Unidades de Medida y Actualización.</p>			



		<p>"8. Formar parte de grupos que causen molestias a las personas en lugares públicos o en la proximidad de sus domicilios y/o que impidan el libre tránsito, por persona.</p>	5	10				
		<p>"III. Por las faltas o infracciones que atenten contra la integridad moral del individuo y de la familia se aplicarán sanciones que van de 2 hasta 200 Unidades de Medida y Actualización.</p>						
		<p>"1. Proferir palabras, adoptar actitudes, realizar señas de carácter obsceno, en lugares públicos y que causen molestia a un tercero</p>	2	10				
		<p>"2. Ofrecer, en la vía pública, actos o eventos que atenten contra la familia y las personas</p>	2	10				
		<p>"3. Faltar, en lugar público, al respeto o consideración que se debe a los adultos mayores, mujeres, niños o personas con discapacidad.</p>	2	15"				
<p>Sacramento</p>	<p>Artículo 37, fracciones I, numerales 1 y 3, II, numeral 8, III, numerales 1, 2 y 3, y VI, numerales 3 y 4</p>	<p>"Artículo 37. Las multas por cometer faltas administrativas en el Municipio se aplicarán de acuerdo a Unidad de Medida y Actualización y son las siguientes:</p>						
		<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="486 1141 568 1215"></th> <th data-bbox="568 1141 888 1215">Infracción</th> <th data-bbox="888 1141 970 1215">Min</th> <th data-bbox="970 1141 1066 1215">Máx</th> </tr> </thead> </table>		Infracción	Min	Máx		
	Infracción	Min	Máx					
		<p>"I. Por las faltas o infracciones contra el bienestar colectivo se aplicarán sanciones que van de 5 hasta 25 Unidades de Medida y Actualización:</p>						
		<p>"1. Causar escándalos o participar en ellos, en lugares públicos o privados</p>	5	15				



	"3. Ocasionar molestias con emisiones de ruido que rebasen los límites máximos permisibles establecidos, en cuyo caso se aplicarán las sanciones contempladas en los ordenamientos aplicables.	5	25
"II. Por las faltas o infracciones contra la seguridad general se aplicarán sanciones que van de 2 hasta 20 Unidades de Medida y Actualización:			
	"8. Formar parte de grupos que causen molestias a las personas en lugares públicos o en la proximidad de sus domicilios y/o que impidan el libre tránsito.	10	20
"III. Por las faltas o infracciones que atentan contra la integridad moral del individuo y de la familia se aplicarán sanciones que van de 2 hasta 100 Unidades de Medida y Actualización:			
	"1. Proferir palabras, adoptar actitudes, realizar señas de carácter obsceno, en lugares públicos y que causen molestia a un tercero	2	6
	"2. Ofrecer, en la vía pública, actos o eventos que atenten contra la familia y las personas	2	6
	"3. Faltar, en lugar público, al respeto o consideración que se debe a los adultos mayores, mujeres, niños o personas con discapacidad.	2	6
"VI. Por las faltas contra la seguridad, tranquilidad y propiedades de las personas, se aplicarán			



		<p>sanciones que van de 5 hasta 10 Unidades de Medida y Actualización:</p> <table border="1"> <tr> <td data-bbox="500 277 567 403">"3.</td> <td data-bbox="567 277 888 403">Causar molestias, por cualquier medio que impida el legítimo uso y disfrute de un bien.</td> <td data-bbox="888 277 964 403">5</td> <td data-bbox="964 277 1054 403">10</td> </tr> <tr> <td data-bbox="500 403 567 497">"4.</td> <td data-bbox="567 403 888 497">Molestar u ofender a una persona con llamadas telefónicas</td> <td data-bbox="888 403 964 497">5</td> <td data-bbox="964 403 1054 497">10"</td> </tr> </table>	"3.	Causar molestias, por cualquier medio que impida el legítimo uso y disfrute de un bien.	5	10	"4.	Molestar u ofender a una persona con llamadas telefónicas	5	10"																				
"3.	Causar molestias, por cualquier medio que impida el legítimo uso y disfrute de un bien.	5	10																											
"4.	Molestar u ofender a una persona con llamadas telefónicas	5	10"																											
<p>San Buena ventura</p>	<p>Artículo 42, fracciones XV, numerales 1, 3 y 4, XVI, numeral 8, XVII, numerales 1, 2, 3 y 4, y XX, numerales 3 y 4</p>	<p>"Artículo 42. Los ingresos, que perciba el Municipio por concepto de Multas de Tránsito aplicables, serán los siguientes de acuerdo a la Unidades de Medida y Actualización (UMA)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="500 667 567 716"></th> <th data-bbox="567 667 888 716">Infracción</th> <th data-bbox="888 667 964 716">Min</th> <th data-bbox="964 667 1054 716">Máx</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="4" data-bbox="500 716 1054 844"> <p>"XV. Por las faltas o infracciones contra la seguridad pública se aplicarán sanciones que van de 2 hasta 25 Unidades de Medida y Actualización (UMA)</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="500 844 567 948">"1.</td> <td data-bbox="567 844 888 948">Causar escándalos o participar en ellos, en lugares públicos o privados</td> <td data-bbox="888 844 964 948">2</td> <td data-bbox="964 844 1054 948">10</td> </tr> <tr> <td data-bbox="500 948 567 1191">"3.</td> <td data-bbox="567 948 888 1191">Ocasionar molestias con emisiones de ruido que rebasen los límites máximos permisibles establecidos, en cuyo caso se aplicarán las sanciones contempladas en los ordenamientos aplicables.</td> <td data-bbox="888 948 964 1191">2</td> <td data-bbox="964 948 1054 1191">8</td> </tr> <tr> <td data-bbox="500 1191 567 1240">"4.</td> <td data-bbox="567 1191 888 1240">Alterar el orden</td> <td data-bbox="888 1191 964 1240">3</td> <td data-bbox="964 1191 1054 1240">10</td> </tr> <tr> <td colspan="4" data-bbox="500 1240 1054 1367"> <p>"XVI. Por las faltas o infracciones contra la seguridad general se aplicarán sanciones que van de 2 hasta 20 Unidades de Medida y Actualización (UMA):</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="500 1367 567 1438">"8.</td> <td data-bbox="567 1367 888 1438">Formar parte de grupos que causen molestias a las</td> <td data-bbox="888 1367 964 1438">8.</td> <td data-bbox="964 1367 1054 1438"></td> </tr> </tbody> </table>		Infracción	Min	Máx	<p>"XV. Por las faltas o infracciones contra la seguridad pública se aplicarán sanciones que van de 2 hasta 25 Unidades de Medida y Actualización (UMA)</p>				"1.	Causar escándalos o participar en ellos, en lugares públicos o privados	2	10	"3.	Ocasionar molestias con emisiones de ruido que rebasen los límites máximos permisibles establecidos, en cuyo caso se aplicarán las sanciones contempladas en los ordenamientos aplicables.	2	8	"4.	Alterar el orden	3	10	<p>"XVI. Por las faltas o infracciones contra la seguridad general se aplicarán sanciones que van de 2 hasta 20 Unidades de Medida y Actualización (UMA):</p>				"8.	Formar parte de grupos que causen molestias a las	8.	
	Infracción	Min	Máx																											
<p>"XV. Por las faltas o infracciones contra la seguridad pública se aplicarán sanciones que van de 2 hasta 25 Unidades de Medida y Actualización (UMA)</p>																														
"1.	Causar escándalos o participar en ellos, en lugares públicos o privados	2	10																											
"3.	Ocasionar molestias con emisiones de ruido que rebasen los límites máximos permisibles establecidos, en cuyo caso se aplicarán las sanciones contempladas en los ordenamientos aplicables.	2	8																											
"4.	Alterar el orden	3	10																											
<p>"XVI. Por las faltas o infracciones contra la seguridad general se aplicarán sanciones que van de 2 hasta 20 Unidades de Medida y Actualización (UMA):</p>																														
"8.	Formar parte de grupos que causen molestias a las	8.																												



<p>Acuña</p>	<p>Artículo 50, fracción I, numerales 1 y 4</p>	<p>"Artículo 50. Faltas administrativas contempladas por sanciones de policía, se pagarán en Unidades de Medida y Actualización (UMA) de acuerdo a los siguientes conceptos:</p> <p>"I. Por las faltas o infracciones contra el bienestar colectivo se aplicarán sanciones en Unidades de Medida y Actualización (UMA):</p> <table border="1" data-bbox="500 450 1054 640"> <thead> <tr> <th></th> <th>Infracción</th> <th>Min</th> <th>Máx</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"1.</td> <td>Causar escándalos o participar en ellos, en lugares públicos o privados.</td> <td>4</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>"4.</td> <td>Alterar el orden</td> <td>10</td> <td>20"</td> </tr> </tbody> </table>		Infracción	Min	Máx	"1.	Causar escándalos o participar en ellos, en lugares públicos o privados.	4	10	"4.	Alterar el orden	10	20"								
	Infracción	Min	Máx																			
"1.	Causar escándalos o participar en ellos, en lugares públicos o privados.	4	10																			
"4.	Alterar el orden	10	20"																			
<p>Cuatro Ciénegas de Carranza</p>	<p>Artículo 47, fracciones I, numerales 1, 4, 5 y 7, II, numeral 6, III, numerales 1, 2 y 3, y VI, numerales 3 y 4</p>	<p>"Artículo 47. Los parámetros de cobro con motivo de los conceptos de sanciones previstas en el Bando de Policía y Buen Gobierno serán las siguientes:</p> <table border="1" data-bbox="500 807 1054 1455"> <thead> <tr> <th></th> <th>Infracción</th> <th>Min</th> <th>Máx</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"I</td> <td>Por infracciones contra el bienestar colectivo se aplicarán sanciones que van de 5 a 30 Unidades de Medida y Actualización de acuerdo al siguiente tabulador:</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>"1.</td> <td>A quien cause escándalos en lugares públicos o privados.</td> <td>5</td> <td>20</td> </tr> <tr> <td>"4.</td> <td>A quien permanezca en Estado de ebriedad o bajo el influjo de sustancias psicotrópicas en la vía pública, terrenos baldíos o sobre los vehículos, ya sea en circulación o estacionados.</td> <td>5</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>"5.</td> <td>A quien ocasione molestias con emisiones de ruido que rebasen los límites máximos permisibles establecidos.</td> <td>5</td> <td>10</td> </tr> </tbody> </table>		Infracción	Min	Máx	"I	Por infracciones contra el bienestar colectivo se aplicarán sanciones que van de 5 a 30 Unidades de Medida y Actualización de acuerdo al siguiente tabulador:			"1.	A quien cause escándalos en lugares públicos o privados.	5	20	"4.	A quien permanezca en Estado de ebriedad o bajo el influjo de sustancias psicotrópicas en la vía pública, terrenos baldíos o sobre los vehículos, ya sea en circulación o estacionados.	5	10	"5.	A quien ocasione molestias con emisiones de ruido que rebasen los límites máximos permisibles establecidos.	5	10
	Infracción	Min	Máx																			
"I	Por infracciones contra el bienestar colectivo se aplicarán sanciones que van de 5 a 30 Unidades de Medida y Actualización de acuerdo al siguiente tabulador:																					
"1.	A quien cause escándalos en lugares públicos o privados.	5	20																			
"4.	A quien permanezca en Estado de ebriedad o bajo el influjo de sustancias psicotrópicas en la vía pública, terrenos baldíos o sobre los vehículos, ya sea en circulación o estacionados.	5	10																			
"5.	A quien ocasione molestias con emisiones de ruido que rebasen los límites máximos permisibles establecidos.	5	10																			



	"7	A quien genere ruido excesivo en casa particular, provocando la molestia de los vecinos y rebasando los límites normativamente previstos.	5	10
	"II.	Por infracciones contra la seguridad general se aplicarán sanciones que van de 5 a 50 Unidades de Medida y Actualización		
	"6.	A quien forme parte de grupos que causen molestias a las personas en lugares públicos o en la proximidad de sus domicilios y/o que impidan el libre tránsito.	10	25
	"III.	Por infracciones que atentan contra la integridad moral del individuo y de la familia se aplicarán sanciones que van de 5 a 50 Unidades de Medida y Actualización		
	"1.	A quien infiera palabras, adopte actitudes o realice señas, todas ellas de carácter obsceno en lugares públicos que causen molestia a las personas.	10	20
	"2.	A quien realice en la vía pública actos o eventos que atenten contra la familia y las personas.	10	25
	"3.	A quien falte al respeto o consideración que se debe a los adultos mayores, mujeres o niños, en lugares públicos.	5	15
	"VI.	Por infracciones contra la seguridad, tranquilidad y propiedades de las personas se aplicarán sanciones		



			que van de 10 hasta 30 Unidades de Medida y Actualización		
		"3.	A quien cause molestias por cualquier medio que impida el legítimo uso y disfrute de un bien.	5	15
		"4.	A quien moleste u ofenda a una persona con llamadas telefónicas.	5	20"
General de Cepeda	Artículo 40, fracción VIII, numerales 7 y 16	"Artículo 40. Las faltas por Infracciones en General y Tránsito y Vialidad que se cometan en el Municipio se sancionarán en Unidades de Medida y Actualización (UMA), de la siguiente manera:			
			Infracción	Min	Máx
		"VIII	Seguridad pública y la protección a las personas:		
		"7.	Insultar a la autoridad	20	30
		"16.	Molestar a personas con señas, palabras o actitudes de carácter obsceno o con llamadas telefónicas	20	40"

(81) Establecido lo anterior, procede ahora el estudio de los conceptos de invalidez correspondientes, lo que se hará en considerandos independientes en los que se abordará cada uno de los temas generales antes relacionados.

(82) SEXTO.—Análisis de las normas relacionadas con el derecho de acceso a la información.

(83) En su primer concepto de invalidez la promovente afirma que los artículos que controvierte en ese apartado transgreden el derecho humano de acceso a la información, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información, legalidad y proporcionalidad tributaria, pues establecen cobros in-



justificados por la reproducción de información pública en los medios ahí contenidos y no atienden a los costos de los materiales utilizados.

(84) Sostiene que conforme a los artículos 6o. constitucional y 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por regla general, el ejercicio del derecho de acceso a la información debe ser gratuito, pudiendo, excepcionalmente, cobrarse los materiales utilizados en la reproducción de la información, el costo de su envío o la certificación de documentos, pero de ninguna manera puede cobrarse la información, ni el costo del material cuando es proporcionado por el solicitante.

(85) Señala que tales preceptos establecen cobros injustificados por la reproducción de la información en copias simples, copias a color, impresiones o su digitalización en medios magnéticos, por lo que si no existe razonamiento que justifique el cobro de reproducción de información con una base objetiva, sólo puede significar que la cuota se determinó arbitrariamente sin contemplar el costo real de los materiales utilizados.

(86) Asimismo, se transgrede el principio de proporcionalidad tributaria porque las cuotas fijadas no corresponden con lo que efectivamente el Estado eroga en los materiales para reproducir la información solicitada.

(87) Para el análisis de tales argumentos, conviene recordar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 5/2017,¹⁰ 13/2018 y su acumulada 25/2018,¹¹ 10/2019,¹² 13/2019,¹³ 15/2019¹⁴ y 27/2019,¹⁵ en las que se analizó el contenido del artículo 6, fracción III, constitucional,¹⁶ se pronunció sobre los principios y directrices

¹⁰ Resuelta en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete.

¹¹ Resuelta en sesión de seis de diciembre de dos mil dieciocho.

¹² Resuelta en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve.

¹³ Resuelta en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve.

¹⁴ Resuelta el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

¹⁵ Resuelta en sesión de tres de septiembre de dos mil diecinueve.

¹⁶ "**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.



que rigen el derecho de acceso a la información, y en específico el de gratuidad, haciendo énfasis en que constituye un principio fundamental para alcanzar el derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar discriminación, pues su finalidad es que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información.

(88) Así, el Tribunal Pleno determinó que los únicos cobros que podrían efectuarse son para recuperar los costos de reproducción, envío y certificación de la información.

(89) El principio de gratuidad quedó también plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,¹⁷ en donde se estableció que sólo puede requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada. Asimismo, su artículo 141¹⁸ dispone

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. ...

"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. ..."

¹⁷ **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."

¹⁸ **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."



que, en caso de existir costos para obtener la información, éstos no podrán ser superiores al costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, al costo de envío y al pago de la certificación de los documentos, cuando proceda, y que la información será entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.

(90) Es decir, tanto la Constitución Federal como la ley general relativa son claras al establecer la gratuidad del acceso a la información, constituyendo así una obligación categórica de todas las autoridades el garantizarla.

(91) Conforme a lo anterior, se estableció que las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dado la forma de reproducción y entrega solicitadas, deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

(92) Así, 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.

(93) Aunado a lo anterior, se afirmó que aun en el evento de que este Tribunal Pleno pudiera buscar o allegarse de información para determinar si las tarifas o cuotas aplicables se apegan o no al parámetro de regularidad constitucional antes comentado, lo objetivamente cierto es que no le corresponde realizar ni los cálculos respectivos ni tampoco fijar valores a fin de analizar su constitucionalidad; precisamente porque conforme al Texto Constitucional y legal aplicables en materia de transparencia y acceso a la información pública, corresponde al legislador realizar la motivación reforzada en los términos antes apuntados.

(94) También se señaló que los costos 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 debe ser entregada sin costo. Además, se precisó que la ley general de transparencia prevé que en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información; asimismo, dispone que las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, y salvo que dicha ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, las cuotas no deberán ser mayores a las dispuestas en la misma.

(95) Con base en el parámetro de constitucionalidad expuesto, se analizarán los supuestos previstos en las disposiciones impugnadas, que han quedado precisadas en el inciso **a)** del considerando previo de la presente sentencia.

(96) Así, de las normas cuestionadas se advierte que los treinta y ocho Municipios del Estado de Coahuila establecieron el cobro por la expedición de **copias a color** en materia de acceso a la información pública en montos diversos que oscilan entre \$17.50 (diecisiete pesos 50/100 M.N.) y \$31.50 (treinta y un pesos 50/100 M.N.).

(97) Por su parte, las Leyes de Ingresos de los Municipios de Cuatro Ciénegas de Carranza, Saltillo y Torreón, establecen el cobro en materia de transparencia y acceso a la información pública en los siguientes supuestos:

a) Copias simples o impresiones en tamaños carta u oficio, entre \$0.60 (sesenta centavos de peso 60/100 M.N.) y \$7.26 (siete pesos 26/100 M.N.);

b) Expedición de copias certificadas en montos de \$19.00 (diecinueve pesos 00/100 M.N.); \$41.50 (cuarenta y un pesos 50/100 M.N.) y \$20.00 (veinte pesos 00/100 M.N.), respectivamente;

c) Entrega de información en disco compacto CD, en montos de \$11.50 (once pesos 50/100 M.N.); \$21.00 (veintiún pesos 00/100 M.N.) y \$22.00 (veintidós pesos 00/100 M.N.), respectivamente.

d) Expedición de copias de planos (sólo por lo que hace a la Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas de Carranza), por \$86.00 (ochenta y seis



pesos 00/100 moneda nacional) en el caso de copia simple y \$53.00 (cincuenta y tres pesos 00/100 M.N.) adicional a la cuota anterior, por copia certificada.

(98) Atento a ello, para analizar la validez de las disposiciones impugnadas, es necesario verificar si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

(99) Lo anterior, tomando en cuenta que se requiere una motivación reforzada por parte del legislador en la que explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos, pues no debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el ya mencionado principio de gratuidad.

(100) Ahora bien, de la revisión integral de los procedimientos o antecedentes legislativos de las normas impugnadas, se advierte que **en 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 contemplar el costo real de los materiales requeridos para la reproducción de la información, lo cual transgrede el principio de gratuidad de acceso a la información pública contenido en el artículo 6o. de la Constitución Federal.

(101) Así, resulta evidente **la inconstitucionalidad de las normas impugnadas por la accionante en este apartado**, en cuanto a la expedición de copias a color.

(102) Sin que pase inadvertido que 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.

(103) En ese mismo sentido y por las mismas razones, resulta la **inconstitucionalidad** de los diversos supuestos relativos a la expedición de copias simples o impresiones en tamaño carta u oficio; copias certificadas, información entrega-



da en disco compacto CD, ya que ni en las Leyes de Ingresos de los Municipios de Cuatro Ciénegas de Carranza, Saltillo y Torreón, ni de los procedimientos o antecedentes legislativos de éstas se advierte que las cuotas establecidas tengan una base objetiva y razonable basada en los materiales utilizados y sus costos. Máxime que tampoco se justificó la diferencia entre las tarifas y el valor comercial de los insumos.

(104) Además, del contenido de los conceptos que prevén la impresión y expedición de copias simples o certificadas, se desprende que las tarifas están previstas a razón de cada hoja, siendo que conforme al artículo 141 de la ley marco aplicable, la información debe entregarse gratuitamente cuando no exceda de veinte hojas.

(105) Derivado de lo anterior, resulta innecesario entrar al estudio del resto de los argumentos que hace valer la promovente, relacionados con la transgresión al principio de proporcionalidad tributaria, ante la declaratoria de invalidez total de las porciones normativas reclamadas.

(106) Al respecto, es aplicable el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 37/2004 emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."¹⁹

(107) SÉPTIMO.—Análisis de las normas que establecen la regulación indeterminada de distintas conductas sancionables en el ámbito administrativo.

(108) En su **segundo concepto de invalidez**, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que los artículos controvertidos prevén cobros por multas derivadas de la comisión de infracciones administrativas, tales como:

¹⁹ P./J. 37/2004. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863, número de registro digital: 181398. Cuyo texto es el siguiente: "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."



insultos, ultrajes, ofensas y agresiones verbales a la autoridad de tránsito o a algún miembro de la sociedad; por la producción de ruidos que por cualquier medio provoquen molestia o alteren la tranquilidad de las personas; o, a quienes presenten estado de embriaguez, lo cual considera conculca los derechos a la seguridad jurídica, de la libertad de expresión y el principio de taxatividad, pues resultan ambiguas e indeterminadas y queda al arbitrio de la autoridad la determinación de los casos en que se surten tales infracciones.

(109) Destaca que las normas cuestionadas no permiten que las personas tengan conocimiento suficiente de las conductas que en su caso podrían ser objeto de sanción por las autoridades en caso de exteriorizar una manifestación o idea que pudiera constituir una presunta ofensa, insulto, frase obscena o falta de respeto dirigida a las autoridades de tránsito o algún miembro de la sociedad.

(110) Afirma que tales disposiciones permiten un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto de expresión de ideas sea susceptible de una sanción administrativa, si es calificado como ofensivo contra cualquier persona a la que se infiera.

(111) Por otro lado, respecto de las normas que sancionan la producción de ruidos que por cualquier medio provoquen molestia o alteren la tranquilidad de las personas, argumenta que implican necesariamente una evaluación subjetiva para determinar cuándo una conducta "atenta contra la tranquilidad de las personas".

(112) Asimismo, las normas que establecen sanciones como: ebriedad completa o incompleta, ebrio tirado, ebrio escandaloso, ebrio en vía pública, ebrio e inmoral, entre otros, transgreden el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, al resultar ambigua, abierta y poco clara la manera en la que el legislador local estableció tales sanciones, porque no prevé el parámetro para determinar el estado de embriaguez, lo que permite la discrecionalidad por parte de la autoridad al momento de determinar si la conducta puede o no ser sancionable.



(113) Previo al análisis de las normas cuestionadas este Tribunal Pleno estima conveniente retomar las consideraciones expuestas al resolver la **acción de inconstitucionalidad 34/2019**.²⁰

(114) En dicho asunto se indicó que este Alto Tribunal ha reconocido en diversos criterios, que dentro del derecho administrativo sancionador se encuentran, entre otras, las sanciones administrativas a los reglamentos de policía a que se refiere el artículo 21, párrafo cuarto, constitucional que, a su vez, dispone que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía. Citó a manera ejemplificativa la tesis 1a. CCCXVI/2014 «10a.» de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro (sic): "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN."²¹

²⁰ Resuelta en sesión de dos de diciembre de dos mil diecinueve.

²¹ **1a. CCCXVI/2014 (10a.)** *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014, página 572, número de registro digital: 2007406, cuyo contenido señala: "El ámbito constitucionalmente legítimo de participación de la autoridad administrativa en los procesos de producción jurídica en el derecho administrativo sancionador, debe determinarse por referencia a los imperativos de tres valores en juego, a saber: 1) el control democrático de la política punitiva (reserva de ley); 2) la previsibilidad con la que han de contar las personas sobre las consecuencias de sus actos; y, 3) la proscripción de la arbitrariedad de la autoridad (ambas vertientes del principio de tipicidad). Así, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación suscribe la premisa de que los componentes del principio de legalidad no pueden tener un grado de exigencia idéntico en todos los ámbitos del derecho citado, sino que han de modularse de acuerdo con la función desempeñada por el Estado, por lo que para determinar el balance debido es necesario establecer en qué terreno se encuentra la materia de escrutinio constitucional y cuáles son los elementos diferenciados a considerar. Ahora bien, de una lectura íntegra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que, **al menos, existen cinco ramas del derecho referido**, sin que ello implique que no puedan aceptarse posteriormente nuevas manifestaciones: **1) las sanciones administrativas a los reglamentos de policía, del artículo 21 constitucional**; 2) las sanciones a que están sujetos los servidores públicos, así como quienes tengan control de recursos públicos, en términos del Título Cuarto de la Constitución Federal; 3) las sanciones administrativas en materia electoral; 4) las sanciones a que están sujetos los agentes económicos y operadores de los mercados regulados en el contexto de la planificación económica y social del Estado; y, 5) una categoría residual, donde se prevén las sanciones a que están sujetos los particulares con motivo de una actividad de interés público regulado administrativamente (aduanaero, inmigración, ambiental, entre otros). Este listado no tiene el fin de establecer los únicos ámbitos integrantes del derecho administrativo sancionador, pero sí evidencia los que han sido explorados en la jurisprudencia, en que se han fijado distintos balances de acuerdo a los elementos normativos y jurisprudenciales que definen una naturaleza propia que, por ejemplo, **en el caso de las**



(115) Asimismo, se puntualizó que los principios del derecho penal son aplicables al derecho administrativo sancionador con los matices y modulaciones propias de la expresión de la potestad punitiva del Estado de que se trate, de conformidad con los criterios siguientes: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO."²²; "TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS."²³ y, "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD A LA LUZ DE SUS FINES."²⁴

(116) Bajo la premisa de que los principios de la materia penal son aplicables con matices y modulaciones al derecho administrativo sancionador, dentro del cual se encuentran las sanciones administrativas aplicables a las conductas infractoras de reglamentos de policía a que se refiere el artículo 21, párrafo cuarto, constitucional, se destacó que, conforme al principio de legalidad, reconocido en el diverso 14, párrafo tercero, del propio Ordenamiento Fundamental, en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía

sanciones administrativas establecidas en los reglamentos, ha llevado a concluir que no es aplicable el principio de reserva de ley, pero sí el de tipicidad, a diferencia del ámbito donde el Estado se desempeña como policía, en el que los tres principios exigen una aplicación cercana a la exigida en materia penal. Entre ambos extremos, cabe reconocer ámbitos intermedios, donde el Estado desempeña un papel regulador en el que los tres valores adquieren una modulación menor al último pero mayor al primero, pues se permite la integración de los tipos administrativos con fuentes infralegales, pero siempre bajo los lineamientos generales establecidos en las leyes. **Por tanto, el grado de exigencia del principio constitucional de legalidad exige un ejercicio previo de reconocimiento del ámbito donde se ubica la materia de estudio."**

²² **Jurisprudencia P./J. 99/2006** del Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565, número de registro digital: 174488.

²³ **Jurisprudencia P./J. 100/2006** del Pleno, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1667, número de registro digital: 174326.

²⁴ **Tesis aislada 1a. CCCXV/2014**, de la Primera Sala, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014, página 573, número de registro digital: 2007407.



y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

(117) Precisó que al interpretar este último precepto, este Alto Tribunal ha establecido que la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal no se limita a los actos de aplicación, sino que incluye la ley que se aplica, de manera que debe ser redactada de forma clara, precisa y exacta a fin de que el gobernado esté cierto de la conducta infractora y de la sanción aplicable, aunado a que debe incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o menoscabo en la defensa del procesado o interesado.

(118) Asimismo, que el principio de legalidad se conforma por diversos subprincipios o garantías, dentro del cual está el de taxatividad, que se traduce en la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión las conductas que están prohibidas y las sanciones aplicables a quienes incurran en ellas.

(119) También, que la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado, de modo que no sólo son válidas las normas sobre las que exista plena certeza de la conducta infractora y de la sanción aplicable, pues ello es lógicamente imposible ya que el legislador no está obligado a definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, sino que lo que se pretende al analizar si una norma respeta el principio de taxatividad es determinar que su grado de imprecisión es razonable, es decir, que es lo suficientemente clara.

(120) Finalmente, destacó que se ha reconocido que la aplicación de tales principios, tanto en materia penal como en las diversas disciplinas conducentes, no tienen como fin excluir totalmente el aspecto subjetivo de su entendimiento y aplicación, sino garantizar el valor preservado por el principio de legalidad, es decir, proscribir la arbitrariedad de la actuación estatal y garantizar que los ciudadanos puedan prever las consecuencias de sus actos.

(121) Razonó que lo pretendido con el análisis e interpretación del principio de legalidad reconocido en el artículo 14 constitucional, es garantizar la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones, la primera, permitir



la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de la vida cotidiana y, la segunda, proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas. Consideraciones que apoyó en el criterio contenido en la jurisprudencia 1a./J. 54/2014 «10a.», de la Primera Sala, que establece: "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 DESTINATARIOS."²⁵

(122) Con apoyo en tales premisas se realizará el análisis de constitucionalidad de las normas aquí impugnadas a fin de determinar su validez o invalidez.

²⁵ **Jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.)** de la Primera Sala, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 1667, número de registro digital: 2006867. Cuyo texto es el siguiente: "El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas."



(123) Ahora bien, la promovente divide sus argumentos en tres temas, atendiendo a las conductas que pretende sancionar el legislador local en las normas cuestionadas, conforme a lo siguiente:

(124) Tema 1. Por insultos, ultrajes, ofensas, agresiones, molestias y faltas de respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad.

(125) De las normas transcritas en el inciso **b)** del considerando quinto de la presente sentencia, se colige que la promovente reclama dentro de este rubro, las conductas que se enumeran a continuación:

1.1	Proferir o "A quien infiera" palabras, adoptar actitudes, realizar señas de carácter obsceno, en lugares públicos y que causen molestia a un tercero.
1.2	Molestar a personas con señas, palabras o actitudes de carácter obsceno o con llamadas telefónicas.
1.3	Molestar u ofender a una persona con llamadas telefónicas.
1.4	Insultos
1.5	Insultar a la autoridad
1.6	Realizar tocamientos obscenos en lugares públicos y que causen molestia.
1.7	Faltar, en lugar público, al respeto o consideración que se debe a los adultos mayores, mujeres, niños o personas con discapacidad.
1.8	Realizar u ofrecer, en la vía pública, actos o eventos que atenten contra la familia y las personas.
1.9	Causar molestias, por cualquier medio que impida el legítimo uso y disfrute de un bien.
1.10	Causar escándalos o participar en ellos en lugares públicos o privados
1.11	Formar parte de grupos que causen molestias a las personas en lugares públicos o en la proximidad de sus domicilios y/o que impidan el libre tránsito.
1.12	Alterar el orden
1.13	Faltas a la moral
1.14	Inmoral
1.15	Por realizar acciones inmorales en la vía pública



(126) De la lectura de las normas impugnadas se advierte que las conductas acotadas en los numerales 1.1. a 1.7, contienen expresiones como: proferir o inferir palabras, adoptar actitudes, realizar señas de carácter obsceno, en lugares públicos y que causen molestia a un tercero; insultos; insultos a la autoridad; molestar a personas con señas, palabras o actitudes de carácter obsceno o con llamadas telefónicas; molestar u ofender a una persona con llamadas telefónicas; y, faltar, en lugar público, al respeto o consideración que se debe a los adultos mayores, mujeres, niños o personas con discapacidad y realizar tocamientos obscenos en lugares públicos y que causen molestia.

(127) Al respecto, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,²⁶ en la que analizó la constitucionalidad de diversas normas del Estado de Morelos, similares a las aquí controvertidas, destacó que las normas que sancionen infracciones como los insultos, frases obscenas, ofensas y faltas de respeto a la autoridad o a cualquier miembro de la sociedad, se encuentran íntimamente relacionadas con los derechos a la libertad de expresión y al honor.

(128) Concluyó que las normas que sancionan ese tipo de conductas buscan 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.

(129) Se indicó que no obstante lo anterior, la redacción de ese tipo de normas evidencia un amplio margen de apreciación al Juez Cívico para determinar, de manera discrecional, qué tipo de ofensa, injuria o falta de respeto,

²⁶ Resuelta en sesión de 24 de octubre de 2019, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos ... 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 1, denominada "Por insultos, frases obscenas, ofensas y faltas el respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad".



encuadrarían en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

(130) Sostuvo que tal circunstancia 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 y que, por ende, las normas ahí analizadas resultaban violatorias del principio de taxatividad.

(131) Al aplicar esas razones al asunto que nos ocupa, es manifiesta la inconstitucionalidad de las disposiciones que contienen las infracciones antes referidas, en tanto que se trata de normas, cuya redacción evidencia un amplio margen de apreciación por parte del aplicador, para determinar, de manera discrecional, qué tipo de ofensa, injuria, falta de respeto, insulto, señas o actitudes obscenas encuadrarían en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción, generando incertidumbre en los gobernados.

(132) Asimismo, este Tribunal Pleno considera que las normas que sancionan las conductas identificadas en los puntos **1.8** a **1.10**, relativas a: ofrecer o "a quien realice", en la vía pública, actos o eventos que atenten contra la familia y las personas; causar molestias, por cualquier medio, que impida el legítimo uso o disfrute de un bien; y, causar escándalos o participar en ellos en lugares públicos o privados, son también inconstitucionales.

(133) Lo anterior, porque de igual manera, no describen con suficiente precisión las conductas que prohíben, lo que propicia un amplio margen de apreciación de la autoridad para determinar, de manera discrecional y subjetiva, cuáles actos o conductas en concreto serán motivo de sanción, así como el grado de afectación o molestia, lo que genera incertidumbre para los gobernados, en contravención al referido principio de taxatividad.

(134) Respecto de la conducta precisada en el numeral **1.11**, relativa a "formar parte de grupos que causen molestias a las personas en lugares públicos o en la proximidad de sus domicilios y/o que impidan el libre tránsito", este



Tribunal Pleno considera que, al margen de que pudiera –o no– ser violatoria del principio de taxatividad, la misma resulta inconstitucional por transgredir los derechos de reunión y libertad de expresión.

(135) Con el fin de corroborar dicha conclusión, resulta oportuno destacar que este Alto Tribunal sostuvo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014,²⁷ que la peculiaridad de la libertad de expresión es que una manera de ejercerla es en la vía pública a través de una reunión de un grupo de personas. De ahí que, las movilizaciones sociales o reuniones de personas son una forma de expresión en donde se interrelacionan las diferentes dimensiones del derecho a expresarse, lo cual forzosamente provoca que se tenga incidencia en otros derechos humanos como la asociación o reunión pacífica.

(136) Asimismo, estableció, que conforme a los artículos 9o. de la Constitución Federal, 20.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el derecho humano a la reunión es la aglomeración intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto, que debe llevarse a cabo pacíficamente y tener un objeto lícito, lo que abarca todo tipo de reunión, bajo cualquier motivación, sea religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etcétera, siendo su característica definitoria la concentración de dos o más personas en un lugar determinado.

(137) Destacó también que la autoridad no puede vetar o sancionar el objetivo de una reunión, su mensaje, y, que en términos del artículo 1o. constitucional, el Estado no debe, entre otras cosas, interferir indebidamente en el derecho a la reunión, de modo que sólo puede imponer restricciones a su ejercicio cuando sean necesarias y proporcionales al objetivo planteado, pero nunca a su contenido o mensaje.

(138) Por tanto, en el ejercicio del derecho a la libertad de reunión en el espacio público debe considerarse, por una parte, que al ejercerse la libertad

²⁷ Resuelta en sesión de 11 de agosto de 2016.



de reunión en ese tipo de espacios, necesariamente habrá interferencia o injerencia con el goce y ejercicio de otros derechos, tanto de las propias personas que se manifiestan como del resto de la población que interactúa con tales concentraciones humanas.

(139) Recalcó que aun cuando en la mayoría de las ocasiones las reuniones pueden generar molestias o distorsiones en el uso de las plazas públicas y vías de comunicación de una urbe, provincia, ciudad, población, etcétera, éstas deben ser sobrellevadas tanto por las autoridades como por el resto de la población, pues la democracia exige un alto grado de tolerancia al pluralismo y a la manifestación social pública, precisamente porque el uso y/o apropiación del espacio público es el cauce en que las personas pueden expresar y dar a conocer más eficazmente al resto de la población o a las propias autoridades sus ideas, pensamientos, inconformidades, molestias o reclamos.

(140) En ese sentido, la regla general es que todo ejercicio del derecho a la reunión debe presumirse pacífico y con objeto lícito, mientras el motivo de la reunión no sea la ejecución concreta de actos delictivos y no se lleven a cabo fácticamente actos de violencia o se incite, a través de la reunión, a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real.

(141) Así que, retomando lo resuelto por este Tribunal Pleno, la norma aquí impugnada resulta restrictiva de los derechos de reunión y libertad de expresión, pues limita su ejercicio por el simple hecho de causar molestias a las personas o impedir el libre tránsito, por lo que resulta necesario **declarar su invalidez**.

(142) Por último, las normas a que aluden los numerales **1.12 a 1.15**, sancionan conductas como: alterar el orden; faltas a la moral o realizar acciones inmorales en la vía pública.

(143) En relación con dicho tópico, el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019²⁸ antes invocadas, se-

²⁸ Aprobada 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, en su parte 3, denominada "Por



ñaló que se han emitido diversos criterios respecto a los alcances de los conceptos "moral" y "buenas costumbres", en los que se reconoció 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.

(144) Lo anterior, porque 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 omnimoda y arbitraria, pues no se debe perder de vista que sus decisiones se han de pronunciar de acuerdo con el principio de la moralidad media que impera en un momento dado en la sociedad y en relación con las constancias de autos. Lo que se sustentó en las tesis de rubros: "MORAL PÚBLICA Y BUENAS COSTUMBRES, ULTRAJES A LAS."²⁹ y "ULTRAJES A LA MORAL, PÚBLICA O A LAS BUENAS COSTUMBRES."³⁰

(145) Precisó, que al resolver el **amparo directo 23/2013**³¹ 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. 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,

alterar el orden, la paz, la tranquilidad y la salud públicas, así como la moral y las buenas costumbres". Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Piña Hernández votaron en contra.

²⁹ **Tesis aislada** de la Primera Sala, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LVI, página 133, número de registro digital: 310389.

³⁰ **Tesis aislada** de la Primera Sala, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XXXIX, página 2353, número de registro digital: 313285.

³¹ Resuelta en sesión de veintiuno de agosto de dos mil trece.



por lo que no existe un principio aplicable universalmente. De lo anterior derivó el criterio contenido en la tesis **1a. L/2014 (10a.)**, de rubro (sic): "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. FORMA EN QUE LA 'MORAL' O 'LAS BUENAS COSTUMBRES', PUEDEN CONSTITUIR RESTRICCIONES LEGÍTIMAS A DICHOS DERECHOS FUNDAMENTALES."³²

(146) Señaló que este Alto Tribunal también ha sostenido que los conceptos jurídicos no escapan a la indeterminación que es propia y natural del len-

³² **Tesis 1a. L/2014 (10a.)** de la Primera Sala, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 672, número de registro digital: 2005536. Cuyo texto es: "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 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."



guaje, cuya abstracción adquiere un sentido preciso cuando se contextualizan en las circunstancias específicas de los casos concretos.

(147) Por lo que 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 concurren, 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 que tenía sustento en la jurisprudencia **1a./J. 1/2006**, de rubro: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS."³³

(148) Por lo que atendiendo a los criterios expuestos, se consideró que las normas ahí impugnadas, que establecían sanciones por atentar contra la moral y las buenas costumbres, así como la paz, tranquilidad u orden públicos en la jurisdicción municipal, **eran constitucionales**, en la medida en que para su concreción la autoridad correspondiente debía fundar y motivar las circunstan-

³³ **Jurisprudencia 1a./J. 1/2006** de la Primera Sala, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 357, número de registro digital: 175902. Cuyo texto señala: "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 concurren, 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." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 357, registro digital: 175902).



cias particulares del caso y atendiendo, además, a las condiciones sociales en que se desarrollaran los hechos respectivos, a fin de establecer el motivo de la falta respectiva y su consecuente sanción al infractor, conforme a los mandatos exigidos por el artículo 16 constitucional.

(149) Estableció que considerar lo contrario dejaría en un vacío abstracto la aplicación de los conceptos referidos en cualquier ámbito del derecho, por lo que debía 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.

(150) Conclusiones que, aplicadas al caso concreto, **permiten determinar la validez de las normas que sancionan las conductas analizadas.**

(151) Lo anterior porque, el hecho de que tales disposiciones contengan conceptos jurídicos indeterminados no las torna necesariamente inseguras o inconstitucionales, ni significa que la autoridad tenga la facultad de aplicarlas de manera arbitraria, toda vez que, para su concreción, deberá fundar y motivar las circunstancias particulares del caso y atendiendo a las condiciones sociales en que desenvuelvan los hechos, establecerá el motivo de la falta respectiva y la consecuente sanción al infractor.

(152) **Tema 2. Producir ruidos que por cualquier medio provoquen molestia o alteren la tranquilidad de las personas.** Las normas impugnadas en este rubro imponen una multa por:

2.1	Ocasionar molestias con emisiones de ruido que rebasen los límites máximos permisibles establecidos, en cuyo caso se aplicarán las sanciones contempladas en los ordenamientos aplicables.
2.3.	A quien genere ruido excesivo en casa particular, provocando la molestia de los vecinos y rebasando los límites normativamente previstos.

(153) En la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019 mencionadas, este Alto Tribunal estableció, al analizar la constitucionalidad de



normas similares a las aquí reclamadas, que este tipo de infracciones 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.

(154) Señaló 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.

(155) Mencionó 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.

(156) Asimismo, que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,³⁴ prohíbe la emisión de ruido en cuanto rebasen los límites máximos

³⁴ **Ley General del Equilibrio Ecológico y la 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, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores, y fijarán los límites de emisión respectivos.



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. Por lo que en esos términos, se dispuso que serán las normas oficiales mexicanas las que establecerán los procedimientos a fin de prevenir y controlar la contaminación por ruido.

(157) Tomando en cuenta tal criterio, este Tribunal Pleno considera que las normas aquí impugnadas buscan sancionar la emisión de ruido excesivo, definido como, aquel que rebase los límites normativamente previstos, lo que en el ámbito de la justicia cívica cumple una función de prevención que deriva en la tranquilidad de los habitantes del Municipio.

(158) Luego, es evidente que la redacción de tales disposiciones permite que cualquier persona pueda entender las conductas sancionables a través de las multas contenidas en las mismas, esto es, producir ruidos que rebasen los límites permisibles normativamente establecidos, ocasionando la molestia de las personas o vecinos.

(159) Además, no pueden generar arbitrariedad por parte del aplicador, pues establecen un parámetro objetivo para que la autoridad determine los niveles de intensidad que considere excesivos, molestos o dañinos, a saber, aquellos que rebasen los límites normativamente establecidos, pues para ello, bastará que acuda a los instrumentos normativos aplicables en nuestro país en materia de medio ambiente y contaminación por ruido, a efecto de motivar su determinación.

(160) Por tanto, **debe reconocerse la validez de las normas cuestionadas en este apartado.**

"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."



(161) Tema 3. Presentar cierto grado de embriaguez. De las normas transcritas en el inciso **b)** del considerando quinto de la presente sentencia, se obtiene que las infracciones reclamadas en este apartado son las siguientes:

3.1	Manejar en estado de ebriedad o bajo el influjo de enervantes, estupefacientes o sustancias psicotrópicas o tóxicas, comprobado, con menores de edad en el vehículo.
3.2.	A quien permanezca en estado de ebriedad o bajo el influjo de sustancias psicotrópicas en la vía pública, terrenos baldíos o sobre los vehículos, ya sea en circulación o estacionados.
3.3.	Ebrio "y" escandaloso
3.4	Ebrio tirado
3.5	Ebrio tirado en la vía pública
3.6	Ebrio en la vía pública
3.7	Ebrio y provocar riña
3.8	Al circular: En estado de ebriedad completa
3.9	Al circular: En estado de ebriedad incompleta
3.10	Consumir bebidas embriagantes y/o sustancias psicotrópicas
3.11	Ingerir bebidas embriagantes al conducir

(162) Este Tribunal Pleno considera que, atendiendo a los matices y modulaciones del principio de taxatividad aplicable a las infracciones administrativas, cualquier persona puede entender las conductas sancionables a través de la multa contenida en las normas impugnadas.

(163) Efectivamente, en estos casos, el sentido común es útil para entender que a una persona se le impondrá multa si conduce o circula en estado de ebriedad o bajo el influjo de sustancias psicotrópicas; así como si permanece en ese estado o consume ese tipo de sustancias en la vía pública y provoca riña, escandalo o está tirado.

(164) Además, es evidente que las sanciones de mérito responden a la intención de preservar el orden público, la vialidad y en su caso, la integridad física del infractor y de terceras personas.



(165) Y si bien, como dice la comisión accionante, los términos utilizados por el legislador local para describir las conductas infractoras pueden ser genéricos, ya que no establecen un parámetro objetivo para que la autoridad determine el estado de ebriedad que será sancionable, lo cierto es que tal circunstancia no hace, por sí sola, inconstitucional la norma examinada, pues para ello se requiere, como se dijo, que a partir de su redacción los gobernados no tengan certeza respecto a la conducta infractora y la sanción aplicable, lo cual no sucede.

(166) Máxime que la autoridad deberá motivar su determinación en cuanto al grado de intoxicación que presente cada persona y la gravedad de la infracción, para aplicar la sanción correspondiente.

(167) Por tanto, si como ya se indicó, las conductas sancionadas a través de las normas controvertidas son de fácil entendimiento para cualquier persona, no contravienen el principio de taxatividad y, en consecuencia, **se debe declarar su constitucionalidad.**

(168) OCTAVO.—**Efectos.** En razón de lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, así como 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la ley reglamentaria³⁵ de la materia, las **declaratorias de invalidez decretadas en la presente sentencia surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.**

³⁵ **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 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."



(169) Sin que sea procedente extender los efectos de invalidez a diversas normas, como lo pretende la accionante, toda vez que no se actualiza supuesto alguno para ello.

(170) Por otro lado, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, **en lo futuro el Congreso del Estado deberá abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad**, en términos de lo resuelto en el presente fallo, respecto de las normas que fueron declaradas inválidas.

(171) 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.

(172) Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se **reconoce la validez** de los artículos 50, fracción I, numeral 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acuña, 39, fracción I, numerales 20 y 21, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arteaga, 35, fracción I, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Candela, 47, fracción I, numerales 4, 5 y 7, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas de Carranza, 36, fracciones II, III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Escobedo, 35, fracción V, numeral 27, de la Ley de Ingresos del Municipio de Frontera, 42, fracción I, numerales 3 y 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, 26, fracción I, numerales 3 y 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Hidalgo, 50, fracción I, numerales 3 y 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, 32, fracciones XVII y XIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, 44, fracción I, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nadadores, 52, fracción XXVII, numerales 41, 42, 43 y 45, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nava, 37, fracción I, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sacramento,



42, fracción XV, numerales 3 y 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Buenaventura, 28, numerales 24, 25, 27, 37 y 38, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sierra Mojada, 61, numeral 188, de la Ley de Ingresos del Municipio de Torreón, 46, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Viesca y 41, fracción XXIV, numerales 3 y 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Unión, todas del Estado de Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve, en atención a lo dispuesto en el considerando séptimo de esta decisión.

TERCERO.—Se **declara la invalidez** de los artículos 16, fracción II, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, 27, fracción III, y 50, fracción I, numeral 1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acuña, 28, fracción IV, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Allende, 27, fracción IV, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arteaga, 22, fracción IV, numeral 3, y 35, fracciones I, numeral 1, II, numeral 3, y III, numeral 1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Candela, 33, fracción VI, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Castaños, 33, fracción VI, y 47, fracciones I, numeral 1, II, numeral 6, III, numerales 1, 2 y 3, y VI, numerales 3 y 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas de Carranza, 20, fracción IV, numeral 3, 36, fracción I, 38, fracciones I, II y IV, y 41, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Escobedo, 33, fracción IX, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Francisco I. Madero, 22, fracción VI, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Frontera, 24, fracción VI, numeral 3, y 40, fracción VIII, numerales 7 y 16, de la Ley de Ingresos del Municipio de General Cepeda, 27, fracción VIII, numeral 3, y 42, fracciones I, numeral 1, II, numeral 8, III, numerales 1, 2 y 3, y VI, numerales 3 y 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, 18, fracción V, numeral 3, y 26, fracciones I, numeral 1, y III, numerales 1 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Hidalgo, 34, fracción VIII, numeral 3, y 50, fracciones I, numeral 1, III, numerales 1, 2 y 3, y VI, numerales 3 y 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, 20, fracción V, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, 21, fracción IV, numeral 3, y 31, fracciones I, numeral 1, II, numeral 7, III, numerales 1, 2 y 3, y VI, numerales 3 y 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Lamadrid, 36, fracción V, numeral 3, de la Ley de



Ingresos del Municipio de Matamoros, 39, fracción XI, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Monclova, 35, fracción VI, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, 28, fracción III, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Múzquiz, 29, fracción IV, numeral 3, y 44, fracciones I, numeral 1, II, numeral 8, y III, numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nadadores, 37, fracción X, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nava, 19, fracción VI, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocampo, 30, fracción II, numeral 14, inciso c), y 46, fracción XII, numeral 27, de la Ley de Ingresos del Municipio de Parras, 27, fracción II, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Piedras Negras, 32, fracción VI, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Progreso, 33, fracción IX, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ramos Arizpe, 41, fracción IV, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sabinas, 25, fracción III, numeral 3, y 37, fracciones I, numeral 1, II, numeral 8, III, numerales 1, 2 y 3, y VI, numerales 3 y 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sacramento, 13, fracción II, sección 'Transparencia', en sus porciones normativas 'Copia tamaño carta u oficio \$ 7.26' y 'Copia a color, carta u oficio \$ 29.03', y 32, fracción VI, incisos del a) al e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Saltillo, 28, fracción IV, numeral 3, y 42, fracciones XV, numeral 1, XVI, numeral 8, y XX, numerales 3 y 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Buenaventura, 35, fracción II, numeral 16, punto 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de Sabinas, 37, fracción VI, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro, 21, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sierra Mojada, 42, fracción IV, numerales 1, 3 y 4, y 51, numeral 14, números 1 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Torreón, 33, fracción V, numeral 3, y 46, numeral 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Viesca, 25, fracción IV, numeral 3, y 41, fracciones XXIV, numeral 1, XXVI, numeral 1, y XXIX, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Unión y 25, fracción VI, numeral 2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zaragoza, todas del Estado de Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve, por las razones plasmadas en el considerando sexto y séptimo de esta determinación.

CUARTO.—La declaración de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de



Coahuila de Zaragoza y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, tal como se precisa en el considerando octavo de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese. 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 el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas con salvedades en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con salvedades en cuanto a la legitimación, 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 las causas de improcedencia y a la precisión de las normas impugnadas.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las normas de los temas 1.12, 1.13, 1.14 y 1.15, Esquivel Mossa en contra de las normas del tema 1.6, Franco González Salas con reservas en las normas de los temas 1.12 y 1.15, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las normas del tema 1.5, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de las normas de los temas 1.5, 1.6 y 1.10, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y de las normas de los temas 1.5, 1.6 y 1.10, respecto del



considerando séptimo, relativo al análisis de las normas que establecen la regulación indeterminada de distintas conductas sancionables en el ámbito administrativo, en su tema 1, denominado "Por insultos, ultrajes, ofensas, agresiones, molestias y faltas de respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad", consistente en reconocer la validez de los artículos 50, fracción I, numeral 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acuña, 35, fracción I, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Candela, 36, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Escobedo, 42, fracción I, numeral 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, 26, fracción I, numeral 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Hidalgo, 50, fracción I, numeral 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, 32, fracción XIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, 52, fracción XXVII, numeral 45, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nava, 42, fracción XV, numeral 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Buenaventura, 28, numeral 27, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sierra Mojada, 46, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Viesca y 41, fracción XXIV, numeral 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Unión, todas del Estado de Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2020, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al análisis de las normas que establecen la regulación indeterminada de distintas conductas sancionables en el ámbito administrativo, en su tema 2, denominado "Producir ruidos que por cualquier medio provoquen molestia o alteren la tranquilidad de las personas", consistente en reconocer la validez de los artículos 47, fracción I, numerales 5 y 7, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas de Carranza, 36, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Escobedo, 42, fracción I, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, 26, fracción I, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Hidalgo, 50, fracción I, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, 44, fracción I, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Na-



dadores, 37, fracción I, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sacramento, 42, fracción XV, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Buenaventura y 41, fracción XXIV, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Unión, todas del Estado de Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2020, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá en contra de las normas de los temas del 3.2 al 3.10, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las normas de los temas del 3.3 al 3.7, Ríos Farjat en contra de las normas de los temas del 3.3 al 3.7, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al análisis de las normas que establecen la regulación indeterminada de distintas conductas sancionables en el ámbito administrativo, en su tema 3, denominado "Presentar cierto grado de embriaguez", consistente en reconocer la validez de los artículos 39, fracción I, numerales 20 y 21, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arteaga, 47, fracción I, numeral 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas de Carranza, 36, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Escobedo, 35, fracción V, numeral 27, de la Ley de Ingresos del Municipio de Frontera, 32, fracción XVII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, 52, fracción XXVII, numerales 41, 42 y 43, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nava, 28, numerales 24, 25, 37 y 38, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sierra Mojada y 61, numeral 188, de la Ley de Ingresos del Municipio de Torreón, todas del Estado de Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2020, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco



González Salas en contra del estándar de exigencia de motivación al legislador, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández separándose del párrafo noventa y cuatro, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek en contra de la invalidez de los derechos por copias a color y por copias certificadas, así como del párrafo noventa y cuatro, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al análisis de las normas relacionadas con el derecho de acceso a la información, consistente en declarar la invalidez de los artículos 16, fracción II, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasco, 27, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acuña, 28, fracción IV, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Allende, 27, fracción IV, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arteaga, 22, fracción IV, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Candela, 33, fracción VI, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Castaños, 33, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas de Carranza, 20, fracción IV, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Escobedo, 33, fracción IX, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Francisco I. Madero, 22, fracción VI, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Frontera, 24, fracción VI, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de General Cepeda, 27, fracción VIII, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, 18, fracción V, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Hidalgo, 34, fracción VIII, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, 20, fracción V, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, 21, fracción IV, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Lamadrid, 36, fracción V, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matamoros, 39, fracción XI, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Monclova, 35, fracción VI, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, 28, fracción III, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Múzquiz, 29, fracción IV, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nadadores, 37, fracción X, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nava, 19, fracción VI, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocampo, 30, fracción II, numeral 14, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Parras, 27, fracción II, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Piedras Negras, 32, fracción VI, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Progreso, 33, fracción IX, numeral 3, de la Ley



de Ingresos del Municipio de Ramos Arizpe, 41, fracción IV, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sabinas, 25, fracción III, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sacramento, 13, fracción II, sección "Transparencia", en sus porciones normativas "Copia tamaño carta u oficio \$ 7.26" y "Copia a color, carta u oficio \$ 29.03", y 32, fracción VI, incisos del a) al e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Saltillo, 28, fracción IV, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Buenaventura, 35, fracción II, numeral 16, punto 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de Sabinas, 37, fracción VI, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro, 21, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sierra Mojada, 42, fracción IV, numerales 1, 3 y 4, y 51, numeral 14, números 1 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Torreón, 33, fracción V, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Viesca, 25, fracción IV, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Unión y 25, fracción VI, numeral 2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zaragoza, todas del Estado de Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2020, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve. El Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las normas de los temas 1.12, 1.13, 1.14 y 1.15, Esquivel Mossa en contra de las normas del tema 1.6, Franco González Salas con reservas en las normas de los temas 1.12 y 1.15, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las normas del tema 1.5, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de las normas de los temas 1.5, 1.6 y 1.10, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y de las normas de los temas 1.5, 1.6 y 1.10, respecto del considerando séptimo, relativo al análisis de las normas que establecen la regulación indeterminada de distintas conductas sancionables en el ámbito administrativo, en su tema 1, denominado "Por insultos, ultrajes, ofensas, agresiones, molestias y faltas de respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad", consistente en declarar la invalidez de los artículos 50, fracción I, numeral 1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acuña, 35, fracciones I, numeral 1, II, numeral 3, y III, numeral 1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Candela, 47, fracciones I, numeral 1, II, numeral 6, III, numerales 1, 2 y 3, y VI, numerales 3 y 4, de la Ley



de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas de Carranza, 36, fracción I, 38, fracciones I, II y IV, y 41, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Escobedo, 40, fracción VIII, numerales 7 y 16, de la Ley de Ingresos del Municipio de General Cepeda, 42, fracciones I, numeral 1, II, numeral 8, III, numerales 1, 2 y 3, y VI, numerales 3 y 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, 26, fracciones I, numeral 1, y III, numerales 1 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Hidalgo, 50, fracciones I, numeral 1, III, numerales 1, 2 y 3, y VI, numerales 3 y 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, 31, fracciones I, numeral 1, II, numeral 7, III, numerales 1, 2 y 3, y VI, numerales 3 y 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Lamadrid, 44, fracciones I, numeral 1, II, numeral 8, y III, numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nadadores, 46, fracción XII, numeral 27, de la Ley de Ingresos del Municipio de Parras, 37, fracciones I, numeral 1, II, numeral 8, III, numerales 1, 2 y 3, y VI, numerales 3 y 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sacramento, 42, fracciones XV, numeral 1, XVI, numeral 8, y XX, numerales 3 y 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Buenaventura, 46, numeral 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Viesca y 41, fracciones XXIV, numeral 1, XXVI, numeral 1, y XXIX, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Unión, todas del Estado de Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2020, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y 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 octavo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza y 3) vincular al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza a que, en lo futuro y tratándose de disposiciones generales de vigencia anual, se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados.



En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y 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.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y 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 octavo, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que no procede extender los efectos de invalidez a otras normas.

En relación con el pie de los puntos resolutivos:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y 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 octavo, relativo a los efectos, consistente en: 4) 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 presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: Las tesis aisladas y de jurisprudencia 1a. CCCXVI/2014 (10a.), 1a. CCCXV/2014 (10a.), 1a. L/2014 (10a.) y 1a./J. 54/2014 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 12 de septiembre de 2014 a las 10:15 horas, 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas y 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 11 de junio de 2021 a las 10:17 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 14 de junio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en los autos de la acción de inconstitucionalidad 94/2020, resuelta en sesión virtual del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el treinta de noviembre de dos mil veinte

En sesión virtual de treinta de noviembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos, resolvió declarar la inconstitucionalidad de algunas porciones normativas de las Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza para el ejercicio fiscal dos mil veinte.

Lo anterior, al analizar normas que establecían infracciones por conductas indeterminadas o imprecisas y cobros por el derecho de acceso a la información; en relación con estas últimas, se sostuvo su inconstitucionalidad por violación al principio de gratuidad, toda vez que no se justificó por el legislador local si las tarifas atendían a elementos objetivos y razonables en función del costo de los materiales en que se reproduce la información solicitada, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional que rige en esta materia.

Tal como lo señalé en la respectiva sesión, si bien comparto el sentido de la ejecutoria, me parece que aquellas porciones normativas que contienen cuotas iguales o menores a \$1.00 (un peso 00/100 Moneda Nacional) por copias simples e impresión de documentos, y de \$20.00 (veinte pesos 00/100 Moneda Nacional) por información entregada en disco compacto o DVD, no resultan inconstitucionales, toda vez que, con independencia de que el legislador no hubiere justificado los costos respectivos, dichas cuotas no resultan notoriamente desproporcionales.

De ahí que no comparto la declaratoria de invalidez de los siguientes artículos:

Ley de Ingresos del Municipio de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, para el ejercicio fiscal del año 2020

"**Artículo 32.** Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por los conceptos siguientes y que se pagarán conforme a las tarifas señaladas:

"...

"VI. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Públi-



ca para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos de conformidad a lo siguiente:

"a)

" ...

"d) Por cada copia simple tamaño carta u oficio \$ 1.00

"e) Por cada hoja impresa por medio de dispositivo informático, tamaño carta u oficio \$ 1.00"

Ley de Ingresos del Municipio de Cuatro Ciénegas de Carranza, Coahuila de Zaragoza, para el ejercicio fiscal del año 2020

"**Artículo 33.** Son objeto de estos derechos, los servicios prestados por la autoridad municipal por concepto de:

" ...

"VI. Por los servicios prestados relativos al derecho de acceso a la información pública, y de acuerdo al artículo 104 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por los documentos físicos o que en medios magnéticos les sean solicitados causarán los derechos conforme a la siguiente:

" ...

"Por cada disco compacto CD-R \$11.50

"Por cada copia simple tamaño carta u oficio \$0.60

"Por cada hoja impresa por medio de dispositivo

"Informático, tamaño carta u oficio \$0.60"

Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 94/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.



En sesión pública celebrada el treinta de noviembre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 94/2020, en la que se analizaron diversas disposiciones de las Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, correspondientes al ejercicio fiscal dos mil veinte.

Entre otros temas, la mayoría del Tribunal Pleno declaró la **invalidez** de las porciones normativas en las que se establecían sanciones administrativas por las conductas siguientes: "*Insultar a la autoridad*", "*Realizar tocamientos obscenos en lugares públicos y que causen molestia*" y "*Causar escándalos o participar en ellos en lugares públicos o privados*";¹ contemplados en diversas normas de las Leyes de Ingresos de cada uno de los Municipios de Coahuila de Zaragoza.

Al respecto, la mayoría consideró que dichas porciones normativas no describen con suficiente precisión las conductas que prohíben, lo que propicia un amplio margen de apreciación de la autoridad para determinar, de manera discrecional y subjetiva, cuáles actos o conductas en concreto serán motivo de sanción, así como el grado de afectación o molestia, lo que genera incertidumbre para los gobernados, en contravención al *principio de taxatividad*.

Para justificar lo anterior, la sentencia se apoya en diversos precedentes de esta Suprema Corte en los que se han desarrollado los alcances del principio de taxatividad en el derecho penal y en el derecho administrativo sancionador. De manera particular, la sentencia retoma las consideraciones sustentadas en la **acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019**,² en donde se declaró la invalidez de diversas disposiciones de leyes de ingresos municipales del Estado de Morelos.

Así las cosas, presento este voto particular, pues, respetuosamente, no comparto ni el sentido ni las consideraciones del fallo en este aspecto. Como explico a continuación, considero que el estándar de taxatividad aplicable debe ser menos estricto cuando se está ante normas de convivencia

¹ El estudio de estas conductas puede identificarse en los incisos 1.5, 1.6 y 1.10, respectivamente, del "Tema 1. Por insultos, ultrajes, ofensas, agresiones, molestias y faltas de respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad", Considerando Séptimo. *Análisis de las normas que establecen la regulación indeterminada de distintas conductas sancionables en el ámbito administrativo*, de la sentencia.

² Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve.



cívica y, bajo este estándar atenuado, debió reconocerse la validez de las porciones normativas antes mencionadas.

Efectivamente, aunque no se explicita en las consideraciones del fallo, la mayoría parece entender que el estándar de taxatividad en el derecho penal y en el derecho administrativo sancionador –específicamente, en el ámbito de la justicia cívica– es el mismo. Es decir, que los tipos administrativos que buscan regular la convivencia comunitaria de forma pacífica deben estar redactados con el mismo grado de exactitud y precisión que los tipos penales. **Respetuosamente, no comparto dicha conclusión.**

Es verdad que esta Suprema Corte ha sostenido desde la **acción de inconstitucionalidad 4/2006**³ que las sanciones administrativas guardan una similitud fundamental con las sanciones penales, toda vez que ambas forman parte de la potestad punitiva del Estado. Efectivamente, en ambos casos se trata de expresiones del *ius puniendi* del Estado, pues ambas tienen lugar frente a actos y conductas antijurídicas, por lo que ambas se rigen por principios similares.

Por ello, este Tribunal ha sostenido que –a fin de garantizar los derechos fundamentales de las personas y evitar la arbitrariedad en el ejercicio del poder punitivo y de policía del Estado–⁴ en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador es válido acudir a los principios penales sustantivos, como son, entre otros: el principio de legalidad –incluyendo en mandato de taxatividad o de *lex certa*–, el principio de *non bis in idem*, la presunción de inocencia, el principio de culpabilidad e incluso la prescripción de las sanciones. Ello, por supuesto, en el entendido de que la traslación de dichos principios, en cuanto a grados de exigencia, *"no puede hacerse de forma automática, pues la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza"*.⁵ (cursivas añadidas).

³ Resuelta por el Tribunal Pleno el 25 de mayo de 2006. De dicho asunto derivó la tesis P./J. 100/2006 de rubro: "TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS."

⁴ Véase en ese sentido, el amparo directo en revisión 4663/2014, resuelto por la Primera Sala el 10 de junio de 2015, p. 19.

⁵ Acción de inconstitucionalidad 4/2006, p. 27. A una conclusión similar ha llegado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien, desde el caso *Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, ha sostenido que el principio de legalidad contenido en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos también es aplicable a las sanciones administrativas, pues estas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y tienen en ocasiones una naturaleza similar a la de



No obstante, en este caso, discrepo del estándar utilizado en la sentencia, pues –como sostuve en mi voto concurrente de la **acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018**⁶ y, posteriormente, en mi voto particular de la **acción de inconstitucionalidad 93/2020**–⁷ me parece que la mayoría pierde de vista que **el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad no aplica con la misma intensidad en todas las ramas del derecho administrativo sancionador.**⁸ Como expliqué en dichos precedentes, existen algunas áreas del derecho administrativo sancionador en donde –debido a la naturaleza de la materia regulada y/o los sujetos regulados– el uso de conceptos jurídicos indeterminados no sólo es más frecuente, sino incluso necesario para lograr una adecuada regulación y, por tanto, la exigencia de *lex certa* no rige con la misma intensidad.⁹

Como también referí, **uno de esos casos es precisamente el de las normas de convivencia social o justicia cívica** (como es el caso de la norma aquí impugnada), en la cual, debido a la variedad de fenómenos y conductas que está destinada a regular, la variedad de sanciones a imponer, así como a la imposibilidad de describir a detalle todas las posibilidades que la norma administrativa pretende abarcar, no es extraño que el legislador se vea obligado a recurrir a los llamados "**conceptos jurídicos indeterminados**" (como son orden público, interés social, moral pública, entre otros). Ello, a fin de que el

éstas. En ese sentido, el Tribunal ha sostenido que *"en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar"*. Corte IDH, *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de febrero de 2001, párr. 106.

⁶ Véase mi voto concurrente en la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018, fallada el dieciocho de junio de dos mil veinte, pp. 1-5.

⁷ Véase mi voto particular en la acción de inconstitucionalidad 93/2020, resuelta en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte, p. 5.

⁸ La Primera Sala ha reconocido que el principio de legalidad debe modularse en atención a los ámbitos de integración. Véase en ese sentido la tesis 1a. CCCXVI/2014 (10a.) "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN."; así como en la tesis 1a. CCCIX/2014 (10a.) "TIPOS ADMINISTRATIVOS EN BLANCO. SON CONSTITUCIONALES SI SE JUSTIFICAN EN EL MODELO DE ESTADO REGULADOR."

⁹ Esta aplicación diferenciada del principio de legalidad en materia administrativa frente al derecho penal no es exclusiva del principio de taxatividad (*lex certa*), pues también se puede apreciar en el caso del mandato de reserva de ley (*lex scripta*). En efecto, mientras que en el caso del derecho penal la reserva de ley es absoluta, en el derecho administrativo sancionador es relativa e, incluso, en algunos casos, inexistente, pues nuestra Constitución prevé la existencia de reglamentos autónomos gubernativos y de policía.



órgano de aplicación pueda contar con cierto margen de discrecionalidad (que no arbitrariedad), suficientemente adaptable y flexible para determinar el contenido y alcance de las normas aplicables en cada caso concreto.¹⁰

En ese sentido, si lo que se pretende es garantizar una adecuada regulación en esta materia, es evidente que, tratándose de normas sobre justicia cívica –las cuales, además, no suelen traer aparejadas sanciones graves–, **el nivel de precisión exigible al legislador no puede ser el mismo que en otros campos del derecho administrativo sancionador** (como lo es, por ejemplo, el sistema de responsabilidades administrativas de servidores públicos), en donde el uso de los conceptos jurídicos indeterminados suele ser menos flexible, y en donde, en muchas ocasiones, debido a los intereses en juego, el nivel de precisión se acerca más a la materia penal. Ello es así, ya que **de lo contrario la tarea del legislador se volvería prácticamente imposible**, al no poder recurrir a términos más precisos sin que la regulación resulte extremadamente ca-suística o infraincluyente.

Por lo demás, no sobra señalar que esta gradualidad en el alcance del mandato de taxatividad en función de la materia ha sido reconocida también por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien ha señalado que, si bien es cierto que el principio de legalidad tiene vigencia en materia disciplinaria y no sólo penal, *"su alcance depende considerablemente de la materia regulada"*¹¹ (cursivas añadidas). En esa línea, dicho Tribunal ha sostenido que *"La precisión de una norma sancionatoria de naturaleza disciplinaria puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, por la naturaleza de los conflictos que cada una está destinada a resolver"*¹² (cursivas añadidas).

Con todo, **es importante aclarar que lo anterior de ninguna manera significa que en materia de justicia cívica deba privar la arbitrariedad o la plena subjetividad**. Al tratarse de normas sancionadoras, es incuestionable que el

¹⁰ En una línea similar, siguiendo la dicotomía *rule/standard*, un sector de la doctrina ha defendido que a diferencia del derecho penal, en donde el legislador debe procurar identificar las conductas prohibidas (tipicidad) con la medida estricta de las *rules*, en el derecho administrativo sancionador el uso de *standards* puede considerarse adecuado o suficiente. Cfr. Londoño Martínez, Fernando, "Tipicidad y legalidad en el derecho administrativo-sancionatorio", *Revista de Derecho (Valdivia)*, (Volumen XXVII-No.2), diciembre 2014, pp. 147-167.

¹¹ Véase Corte IDH, *Caso Rico Vs. Argentina*, párr. 102, *Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala*, párr. 89, y *Caso Urrutia Labreaux vs. Chile*, párr. 129.

¹² Ídem.



legislador está obligado a establecer un marco regulatorio razonablemente previsible, que permita a las personas saber qué tipo de conductas podrían ser sancionadas y que evite su aplicación arbitraria por parte de la autoridad.¹³ Además, al existir un mayor grado de *discrecionalidad* decisoria –insisto, que no arbitrariedad–, el deber de motivación por parte del órgano de aplicación –en este caso, de los Jueces cívicos– es especialmente relevante, **por lo que recae en éstos una carga argumentativa mayor que les obliga a justificar de forma muy expresa y clara las razones por las cuales se considera que una determinada conducta debe o no considerarse infractora de la normatividad.**

Partiendo del estándar expuesto, me parece que las porciones normativas impugnadas consistentes en *"Insultar a la autoridad"*, *"Realizar tocamientos obscenos en lugares públicos y que causen molestia"* y *"Causar escándalos o participar en ellos en lugares públicos o privados"* **no eran contrarias al principio de taxatividad.**

En primer lugar, respecto de la infracción consistente en *"Insultar a la autoridad"*, como expresé en mi voto de la **acción de inconstitucionalidad 93/2020**, es cierto que el término "insultos" puede considerarse un concepto jurídico indeterminado y, por tanto, ciertamente depende de un juicio por parte de la autoridad en cada caso concreto. Efectivamente, el verbo "insultar" implica "ofender a alguien provocándolo e irritándolo con palabras o acciones", por lo que determinar en qué casos estamos frente a un insulto, en efecto, depende de un juicio por parte del órgano de aplicación en cada caso concreto.

Sin embargo, como ya mencioné, el que las normas en materia de justicia cívica otorguen cierto grado de discreción a la autoridad es algo que no resulta per se incompatible con el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.¹⁴

¹³ Un criterio similar ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al señalar que: *"los problemas de indeterminación del tipo sancionatorio no generan, per se, una violación de la Convención, es decir, que el hecho de que una norma conceda algún tipo de discrecionalidad no es incompatible con el grado de previsibilidad que debe ostentar la norma, siempre y cuando el alcance de la discrecionalidad y la manera en que se debe ejercer sea indicado con suficiente claridad con el fin de brindar una adecuada protección para que una interferencia arbitraria no se produzca"* (cursivas añadidas). Véase por todos, *Caso Rico Vs. Argentina*, op. cit., parr. 103.

¹⁴ Un criterio similar ha sostenido el Tribunal Constitucional de España, al sostener que el principio de taxatividad *es compatible con la utilización de cláusulas normativas abiertas necesitadas de complementación judicial*, pudiendo emplearse conceptos jurídicos indeterminados siempre que sean susceptibles de determinarse razonablemente con criterios lógicos, técnicos o de experiencia. En el entendido de que la utilización de dichas cláusulas abiertas no es libre, sino que debe



Como señalé, en este caso el mandato de *lex certa* es más flexible, por lo que es válido que se delegue en la autoridad un mayor grado de discrecionalidad en la aplicación de este tipo de normas. Ello es así, sobre todo cuando –como sucede en la especie– no parece posible recurrir a términos más precisos sin incurrir en un casuismo exacerbado. En efecto, ¿qué otro término pudo haber utilizado el legislador para conseguir el fin que buscaba sin incurrir en imprecisión? ¿Acaso debió hacer una lista de palabras o gestos insultantes?

Por lo demás, debo recordar que esta discrecionalidad, como ya referí, de ninguna manera equivale a arbitrariedad, sino únicamente que el deber de determinar la norma exactamente aplicable al caso concreto *se traslada* a la fase de aplicación. Ello es así, pues, como ya señalé, en estos casos la autoridad tiene un deber especialmente fuerte de justificar la imposición de la sanción en cada caso concreto a través de una adecuada motivación, cuya ilegalidad, arbitrariedad o falta de razonabilidad puede ser motivo de impugnación por parte del afectado.¹⁵

En ese orden de ideas, no debe perderse de vista que, de acuerdo con los artículos 378 a 406 del Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, corresponde a los juzgados municipales calificar las conductas e imponer las sanciones correspondientes, mediante un procedimiento administrativo en el que debe garantizarse la garantía de audiencia del presunto infractor.¹⁶ Ade-

estar justificada por una "fuerte necesidad de protección de determinados intereses que no permiten el uso de conceptos más precisos", y notando que la utilización de estos conceptos relativamente indeterminados "es particularmente apropiada y usual en el ámbito del Derecho administrativo disciplinario.". Véase Díaz Fraile, Francisco, *Derecho Administrativo Sancionador: Análisis a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Crítica del Derecho Español Vigente)*, Atelier, Barcelona, 2016, p. 305.

¹⁵ En términos similares el Tribunal Constitucional de España ha referido que la concreción de los conceptos jurídicos indeterminados debe ser realizada por el aplicador del derecho con "pautas objetivas y no discrecionales", y justificarse en la "motivación" de la resolución sancionadora, cuyo examen permitirá verificar si la decisión sancionadora ha respetado las exigencias del principio de legalidad. Lo anterior, de tal modo que en realidad el problema de la predeterminación de la norma en estos casos "se traslada a la fase de aplicación del derecho, donde en su caso debe quedar justificada la imposición de la sanción a través de la pertinente motivación, pudiendo en estos casos derivar una motivación defectuosa en una infracción del artículo 25.1 CE al no resultar cognoscible el fundamento de la sanción". Ídem.

¹⁶ **"Artículo 383.** Es competencia de los juzgados municipales calificar las conductas previstas en los reglamentos, bandos de policía y gobierno, circulares y disposiciones administrativas de observancia general de los Municipios."



más, de acuerdo con los artículos 379 y 389,¹⁷ dicha resolución puede ser impugnada vía recurso de inconformidad.

Por lo que hace a las normas en las que se establece una infracción por "*Realizar tocamientos obscenos en lugares públicos y que causen molestia*", estimo que –contrario a lo sostenido por la mayoría– no existe un grado de ambigüedad reprochable respecto a qué tipo de actitudes obscenas encuadrarían en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción, pues la norma es clara en cuanto a que se trata de "*tocamientos*". En todo caso, sería la expresión "*y que causen molestia*" la que pudiera considerarse un concepto jurídico indeterminado que requiere una valoración por parte del operador jurídico, dado que es necesario determinar qué grados de afectación o molestia ameritan la imposición de la sanción administrativa. Sin embargo, partiendo de las premisas señaladas a lo largo de este voto particular, será deber de la autoridad el justificar la imposición de la sanción en el caso concreto mediante una adecuada motivación.

Con todo, me parece que las normas en cuestión son claras en el sentido de que lo que buscan sancionar son los tocamientos de carácter sexual en lugares

"Artículo 399. A quienes infrinjan las disposiciones contenidas en este código, en los reglamentos, bandos de policía y gobierno y en general en cualesquier ordenamiento legal del Municipio, se les podrá imponer de manera separada o conjunta, las siguientes sanciones:

"I. Multa.

"II. Arresto hasta por treinta y seis horas.

"III. Suspensión en el ejercicio de alguna actividad regulada por la ley.

"IV. Clausura de algún establecimiento.

"En los procedimientos administrativos municipales queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, sanción alguna que no esté decretada por una ley o reglamento exactamente aplicable a la infracción o falta administrativa de que se trata."

"Artículo 400. La aplicación de las sanciones corresponderá a los Jueces municipales, y sólo cuando no existan estos, le corresponderá a los presidentes municipales."

"Artículo 404. En el procedimiento para calificar la infracción e imponer la sanción que corresponda, se respetará invariablemente la garantía de audiencia del infractor."

¹⁷ **"Artículo 379.** La justicia municipal será ejercida por los Ayuntamientos a través de juzgados municipales, los cuales actuarán como órganos de control de la legalidad en el funcionamiento del Municipio."

"Artículo 389. Los actos y resoluciones dictados por el Ayuntamiento, por el presidente municipal, por las dependencias, entidades y organismos de la administración pública municipal, podrán ser impugnados mediante el recurso de inconformidad, cuando afecten intereses jurídicos de los particulares.

"Será optativo para el particular afectado, impugnar los actos y resoluciones a que se refiere el párrafo anterior, mediante el recurso de inconformidad que aquí se regula, o bien acudir ante el tribunal de lo contencioso administrativo."



públicos, particularmente –aunque no de manera exclusiva–, a las mujeres. De esta manera, estimo que la decisión de la mayoría de analizar estas normas a la luz de un estándar de taxatividad tan alto no sólo es incorrecto, sino que además tiene un efecto indeseable de dejar sin herramientas a las autoridades administrativas para combatir eficazmente la violencia sexual y de género, en un momento especialmente grave que atraviesa el país en esta materia.

Finalmente, considero que las razones antes apuntadas resultan igualmente aplicables a la porción normativa invalidada por la mayoría que se refiere a "*Causar escándalos o participar en ellos en lugares públicos o privados*". Al respecto, debo señalar que al resolver la ya referida **acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada**, este Tribunal Pleno se pronunció respecto de una norma *prácticamente idéntica* y **reconoció su validez**.

En efecto, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 31, fracción I, inciso A, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaquiltenango, Morelos, que establecía como falta administrativa el "*causar escándalos o participar en ellos*". Dicha norma fue analizada en conjunto con las normas que regulaban la producción de ruidos excesivos y se concluyó de manera genérica que, si bien es cierto que las normas impugnadas buscan sancionar la emisión de ruido sin establecer un parámetro objetivo, también lo era que en el ámbito de la justicia cívica ello cumple una función de prevención que deriva de la tranquilidad de los habitantes del Municipio.

Así las cosas, estimo que, aunque la norma busca sancionar la emisión de ruidos, resulta evidente que no busca prevenir cualquier ruido, sino sólo aquellos que resulten excesivos y notablemente irritables o molestos y que no encuentren justificación en su producción. Por tanto, si bien la norma se encuentra redactada en términos genéricos, lo cierto es que cumple una función de prevención para alcanzar la tranquilidad de los habitantes del Municipio.

Por todo lo anterior es que respetuosamente me aparto de estos puntos de la sentencia.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aislada P./J. 100/2006 y 1a. CCCXVI/2014 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1667 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de septiembre de 2014 a las 10:15 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014, página 572, con números de registro digital: 174326 y 2007406.



Voto particular y aclaratorio que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 94/2020.

1. En sesión pública ordinaria celebrada a distancia el treinta de noviembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos demandando la invalidez de diversas disposiciones de las Leyes de Ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil veinte de diversos Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicadas todas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve.
2. Por un lado, en el considerando sexto relativo a las normas que se relacionaban con el derecho de acceso a la información, compartí todas las declaratorias de invalidez sobre las disposiciones que establecían cuotas por copias a color, copias simples o impresiones, copias certificadas e información en disco compacto, ya que no se advertía una base razonable y objetiva basada en los materiales utilizados para poder determinar dichos costos.
3. Por otra parte, en el considerando séptimo, se analizaron tres temas. En el primero,¹ se invalidaron diversos preceptos por transgredir el principio de taxatividad, entre ellos, normas que establecían infracciones por insultos, ultrajes, ofensas, agresiones, molestias y faltas de respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad. En el segundo, se resolvió por mayoría de nueve votos² reconocer la validez de diversos preceptos que establecen infracciones por producir ruidos que, por cualquier medio, provoquen molestia o alteren la tranquilidad de las personas. Finalmente, en el tercer tema, se reconoció la validez de diversas normas que sancionan el presentar cierto grado de embriaguez.³

¹ Las normas analizadas en los numerales 1.1 a 1.4, 1.7 a 1.9 y 1.11 fueron declaradas inválidas por unanimidad de votos. Respecto del punto 1.5 se declaró la invalidez de las normas por mayoría de ocho votos, la Ministra Piña Hernández y los Ministros Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, votaron en contra. Respecto de las normas del inciso 1.6 se declaró la invalidez por mayoría de ocho votos, la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, votaron en contra. En el inciso 1.10 se declaró la invalidez de las normas por mayoría de nueve votos, los Ministros Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Las normas analizadas en los numerales 1.12 a 1.15, se reconocieron como válidas por mayoría de diez votos, con voto en contra y por la invalidez del Ministro González Alcántara Carrancá, el Ministro Franco González Salas votó con reserva en los incisos 1.12 y 1.15.

² De las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

³ Se reconoció la validez de las normas analizadas en los incisos 3.1 y 3.11, por mayoría de nueve votos con voto en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales. Se reconoció la



4. Compartí la propuesta en la mayoría de las infracciones señaladas en el tema 1; sin embargo, voté en contra y por la invalidez de las conductas identificadas con los numerales 1.12 a 1.15, pues a mi parecer se transgredía el principio de taxatividad en el derecho administrativo sancionador. En el tema 2, compartí en su totalidad la propuesta aprobada y expresé que aclararía el sentido de mi postura en contraste con lo analizado y mi votación en la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018 (A.I. 45/2018 y su acumulada). En relación con el tema 3, voté en contra del reconocimiento de validez de las conductas analizadas en los incisos 3.2 a 3.10 porque a mi parecer transgredían la libertad y autonomía de las personas, aunado a que criminalizaban las adicciones.

Voto particular en torno al tema 1 relativo al análisis de normas que imponen sanciones por insultos, ultrajes, ofensas, agresiones, molestias y faltas de respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad

I. Razones de la mayoría

5. En síntesis, se declaró la **invalidez** de las conductas acotadas con los números **1.1 a 1.7**,⁴ por el amplio margen de apreciación del aplicador para determinar, de manera discrecional, qué tipo de ofensa, injuria, falta de respeto, insulto, señas o actitudes obscenas encuadrarían en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción, generando incertidumbre en los gobernados y transgrediendo el principio de taxatividad.
6. También se declaró la **invalidez** de las conductas identificadas en los puntos **1.8 a 1.10**,⁵ porque no describen con suficiente precisión las conductas que pro-

validez de las normas en los incisos 3.2 y 3.8 a 3.10, por mayoría de ocho votos, con voto en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y González Alcántara Carrancá. Las normas analizadas en los incisos 3.3 a 3.7, se reconocieron como válidas por mayoría de seis votos, con voto en contra de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y González Alcántara Carrancá.

⁴ Los supuestos consistían en: 1.1. Proferir o "A quien infiera" palabras, adoptar actitudes, realizar señas de carácter obsceno, en lugares públicos y que causen molestia a un tercero; 1.2. Molestar a personas con señas, palabras o actitudes de carácter obsceno o con llamadas telefónicas; 1.3. Molestar u ofender a una persona con llamadas telefónicas; 1.4. Insultos; 1.5. Insultar a la autoridad; 1.6. Realizar tocamientos obscenos en lugares públicos y que causen molestia; y 1.7. Faltar, en lugar público, al respeto o consideración que se debe a los adultos mayores, mujeres, niños o personas con discapacidad.

⁵ Los supuestos consistían en: 1.8. Realizar u ofrecer, en la vía pública, actos o eventos que atenten contra la familia y las personas; 1.9. Causar molestias, por cualquier medio, que impida el legítimo



hiben, lo que propicia un amplio margen de apreciación de la autoridad para determinar, de manera discrecional y subjetiva, cuáles actos o conductas en concreto serán motivo de sanción, así como el grado de afectación o molestia, lo que genera incertidumbre para los gobernados, en contravención al principio de taxatividad.

7. Respecto a la conducta del numeral **1.11**, relativa a formar parte de grupos que causen molestias a las personas en lugares públicos o en la proximidad de sus domicilios y/o que impidan el libre tránsito, se consideró que es **inconstitucional** por transgredir los derechos de reunión y libertad de expresión, pues aun cuando en la mayoría de las ocasiones las reuniones pueden generar molestias o distorsiones en el uso de las plazas públicas y vías de comunicación de una urbe, provincia, ciudad, población, etcétera, éstas deben ser sobrellevadas tanto por las autoridades como por el resto de la población, pues la democracia exige un alto grado de tolerancia al pluralismo y a la manifestación social pública, precisamente porque el uso y/o apropiación del espacio público es el cauce en que las personas pueden expresar y dar a conocer más eficazmente al resto de la población o a las propias autoridades sus ideas, pensamientos, inconformidades, molestias o reclamos.⁶

8. Por último, se reconoció la **validez** de las sanciones a las conductas identificadas con los numerales **1.12** a **1.15** relativas a alterar el orden, faltas a la moral, inmoral y por realizar acciones inmorales en la vía pública. Ello, porque el hecho de que contengan conceptos jurídicos indeterminados no las torna necesariamente inseguras o inconstitucionales, ni significa que la autoridad tenga la facultad de aplicarlas de manera arbitraria, toda vez que, para su concreción, deberá fundar y motivar las circunstancias particulares del caso y atendiendo a las condiciones sociales en que desenvuelvan los hechos, establecerá el motivo de la falta respectiva y la consecuente sanción al infractor. Considerar lo contrario dejaría en un vacío abstracto la aplicación de los

uso y disfrute de un bien; y, 1.10. Causar escándalos o participar en ellos en lugares públicos o privados.

⁶ Las consideraciones fueron retomadas de la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, resuelta el 11 de agosto de 2016, por mayoría de 6 votos, contra el voto de los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo al análisis de la regulación en torno a los desfiles, caravanas, peregrinaciones, manifestaciones y demás concentraciones humanas en el Distrito Federal, en su sección A, consistente en reconocer la validez del artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, al tenor de la interpretación conforme propuesta.



conceptos referidos en cualquier ámbito del derecho, por lo que debía 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.⁷

II. Razones del disenso

9. Si bien compartí el reconocimiento de validez de las conductas precisadas en los incisos 1.1 a 1.11, en lo que concierne a los incisos 1.12 a 1.15 que establecen sanciones por conductas como alterar el orden, faltas a la moral, inmoral o por realizar acciones inmorales en la vía pública, no compartí el reconocimiento de validez, dado que, desde mi perspectiva, son supuestos ambiguos y violatorios del principio de taxatividad, aplicado de forma modular al derecho administrativo sancionador.
10. Considero que los supuestos analizados en estos numerales imposibilitan a los ciudadanos conocer con claridad cuáles son las conductas que pueden encuadrar en las hipótesis normativas y, en consecuencia, hacerse acreedores a una sanción administrativa, dejando un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades para determinar las conductas que se circunscriben en las infracciones impugnadas, en transgresión del derecho humano a la seguridad jurídica.

Voto aclaratorio en torno al tema 2 relativo al análisis de normas que imponen multa por producir ruidos que por cualquier medio provoquen molestia o alteren la tranquilidad de las personas

I. Razones de la mayoría

⁷ Consideraciones que se retomaron de la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, resuelta el 24 de octubre de 2019, 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", donde se reconoció la validez de diversos preceptos de leyes de ingresos de Municipios de Morelos. El suscrito estuvo ausente por una comisión oficial.



11. En este tema, se reconoció la **validez** de los preceptos impugnados,⁸ pues buscan sancionar la emisión de ruido excesivo, definido como aquel que rebasa los límites normativamente previstos, lo que en el ámbito de la justicia cívica cumple una función de prevención que deriva en la tranquilidad de los habitantes del Municipio. Además, no pueden generar arbitrariedad por parte del aplicador, pues establecen un parámetro objetivo para que la autoridad determine los niveles de intensidad que considere excesivos, molestos o dañinos, para ello, bastará que acuda a los instrumentos normativos aplicables en nuestro país en materia de medio ambiente y contaminación por ruido, a efecto de motivar su determinación. Asimismo, se precisó que resultaban aplicables las mismas consideraciones que en la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,⁹ donde este Alto Tribunal estableció que las infracciones por producir ruidos excesivos tenían por objeto procurar que la producción de ruidos en la comunidad no resultara tan molesto que afectara la tranquilidad de los integrantes del Municipio, de donde resultaba de utilidad el poder de la policía para la ordenación de las relaciones sociales.

II. Razones aclaratorias

12. En este tema compartí los reconocimientos de validez, así como la aplicación del precedente de la A.I. 47/2019 y su acumulada. No obstante, me gustaría aclarar por qué en este caso voté de forma diferente a la A.I. 45/2018 y su acumulada,¹⁰ donde no consideré aplicable el primer precedente mencionado.

⁸ Los supuestos consistían en: 2.1. Ocasionar molestias con emisiones de ruido que rebasen los límites máximos permisibles establecidos, en cuyo caso se aplicarán las sanciones contempladas en los ordenamientos aplicables, y 2.2. Generar ruido excesivo en casa particular, provocando la molestia de los vecinos y rebasando los límites normativamente previstos.

⁹ Resuelta el 24 de octubre de 2019, 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, 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. El suscrito estuvo ausente por una comisión oficial.

¹⁰ Resuelta en sesiones de once, quince, dieciséis y dieciocho de junio de dos mil veinte. En ese precedente y con mi voto en contra, se reconoció la validez, del artículo 18, fracción III, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima que contemplaba como infracción contra la tranquilidad de las personas el producir o causar ruidos, por cualquier medio, que notoriamente



13. En mi voto particular de la A.I. 45/2018 y su acumulada, expuse ampliamente las razones que me llevaron a considerar que el problema jurídico ahí planteado no era equivalente al analizado en la A.I. 47/2019 y su acumulada, donde, en esencia, se estudiaron disposiciones que también sancionaban la producción de ruidos por cualquier medio que notoriamente atentara contra la tranquilidad o salud de las personas. En síntesis, las diferencias que identifiqué entre ambos asuntos fueron: **1)** la naturaleza de los ordenamientos resultaba distinta pues mientras que en la A.I. 47/2019 y su acumulada se analizaron infracciones contenidas en leyes de ingresos y cuya sanción era monetaria, derivada de instrumentos como reglamentos de tránsito, de equilibrio ecológico y de buen gobierno, en la A.I. 45/2018 y su acumulada se impugnó un sistema normativo como el de justicia cívica que además permitía la detención y el arresto de la persona; **2)** en el primero, las conductas se analizaron desde la perspectiva de una alegada violación seguridad jurídica y taxatividad, mientras que en el segundo, derivado del planteamiento de la accionante, considero que la norma impugnada debió analizarse desde la perspectiva de la violación al derecho de libertad de expresión; y, **3)** en el primer caso, los ordenamientos hacían referencia a diferentes instrumentos normativos para establecer los parámetros de la infracción, no obstante, en el segundo no se desprendía referencia alguna a ordenamientos adicionales que dotaran de contenido al precepto impugnado. En consecuencia, voté en contra de la decisión mayoritaria, dado que el precepto, desde la perspectiva en que se argumentó su inconstitucionalidad, y derivado de un análisis sistémico del ordenamiento en materia de justicia cívica, resultaba violatorio de la libertad de expresión.
14. Como se observa, a diferencia de mi postura en la A.I. 45/2018 y su acumulada, en el caso bajo análisis, sí considero aplicable la A.I. 47/2019 y su acumulada, dado que las disposiciones en ambos casos se refieren a sanciones establecidas en leyes de ingresos de Municipios de entidades federativas. El argumento toral en ambas es el análisis de las sanciones por ocasionar ruidos excesivos a la luz del principio de taxatividad, y, además, las mismas disposiciones impugnadas refieren a diferentes instrumentos normativos para poder determinar con parámetros objetivos cuando se actualiza la infracción.

atenten contra la tranquilidad o la salud de las personas. Esta situación, conforme al artículo 19, cuarto párrafo, de la misma ley señalaba que era sancionable con una multa de once a veinte veces el valor diario de la Unidad de Medida o Actualización o con arresto de trece a veinticuatro horas.



15. Por dichas razones, en este asunto voté a favor de las consideraciones retomadas de la A.I. 47/2019 y su acumulada, y por la validez de los preceptos impugnados, sin que tal situación desconozca mi votación en otros casos que pueden ser claramente diferenciados.

Voto particular en torno al tema 3 relativo al análisis de normas que imponen multas por presentar cierto grado de embriaguez

I. Razones de la mayoría

16. Se reconoció la **validez** de las sanciones a las conductas identificadas –en lo que aquí interesa– como circular en estado de ebriedad o bajo el influjo de sustancias psicotrópicas, así como permanecer en ese estado o consumir ese tipo de sustancias en la vía pública y provocar riña, escándalo o estar tirado, ya que responden a la intención de preservar el orden público, la vialidad y en su caso, la integridad física del infractor y de terceras personas. Además, son de fácil entendimiento para cualquier persona y no contravienen el principio de taxatividad, máxime que la autoridad deberá motivar su determinación en cuanto al grado de intoxicación que presente cada persona, para aplicar la sanción correspondiente.

II. Razones del disenso

17. Compartí el reconocimiento de validez de las sanciones por las conductas señaladas con los incisos 3.1, y 3.11, relativas a manejar en estado de ebriedad o bajo el influjo de enervantes, estupefacientes o sustancias psicotrópicas o tóxicas, comprobado; así como ingerir bebidas embriagantes al conducir, en particular porque las normas señalan, respectivamente, que las sanciones son por infracciones de tránsito y a leyes y reglamentos administrativos. En ese sentido, coincidí en que no se violan los principios de legalidad y taxatividad al permitir a las autoridades administrativas determinar la sanción aplicable a partir de distintos ordenamientos, pues en materia administrativa es permisible una modulación de los referidos principios.

18. Sin embargo, no compartí el reconocimiento de validez de las conductas señaladas en los incisos 3.2 a 3.10,¹¹ pues, desde mi perspectiva, sancionar estas

¹¹ Los supuestos consistían en: 3.2. Permanecer en estado de ebriedad o bajo el influjo de sustancias psicotrópicas en la vía pública, terrenos baldíos o sobre los vehículos, ya sea en circulación o



conductas se traduce en limitaciones indebidas a la libertad y autonomía de las personas y, además, es susceptible de desconocer el carácter sanitario y criminalizar las adicciones.

19. Si bien podría deducirse que la finalidad de las normas es preservar el orden público o la integridad física de las personas, lo cierto es que establecer una sanción por encontrarse en un estado de ebriedad o en estado de intoxicación por sustancias psicotrópicas *per se* no es la forma menos restrictiva para llegar a la finalidad propuesta, pues una de las consecuencias es precisamente las limitantes que se imponen a las personas indebidamente en su libertad y autonomía.
20. Ello, porque el hecho de permanecer en los estados mencionados en vía pública no implica necesariamente alteraciones al orden público o daños o amenazas a la integridad de las personas. Aunado a que las conductas que se asocian a "ser escandaloso", "estar tirado" o "provocar riña", son acciones independientes al hecho de encontrarse en estado de ebriedad, pues pueden ocurrir incluso en un estado de sobriedad.
21. Asimismo, me parece que el sancionar estos supuestos desconoce que el consumo de alcohol u otras sustancias psicotrópicas debe atenderse desde un punto de vista sanitario, y no a través de la criminalización de las adicciones, ya que dicho tratamiento expone a las personas que consumen estas sustancias a situaciones de mayor riesgo y estigma, en lugar de encausar las adicciones como una cuestión de salud pública prioritaria.
22. Son estas las razones que me llevaron a apartarme del reconocimiento de validez en los temas precisados.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

estacionados; 3.3. Ebrio "y" escandaloso; 3.4. Ebrio tirado; 3.5. Ebrio tirado en la vía pública; 3.6. Ebrio en la vía pública; 3.7. Ebrio y provocar riña; 3.8. Circular en estado de ebriedad completa; 3.9. Circular en estado de ebriedad incompleta; y 3.10. Consumir bebidas embriagantes y/o sustancias psicotrópicas.



II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA EVALUACIÓN DE LAS REGLAS EN MATERIA DE GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO PUEDE DESVINCULARSE DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ FACULTADA PARA ANALIZAR VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO AUNQUE NO SE HAYAN HECHO VALER POR PARTE DEL ACCIONANTE.

IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DEL POTENCIAL INVALIDATORIO DE LAS IRREGULARIDADES ACONTECIDAS EN AQUÉL.

V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE VERACRUZ. FASES QUE LO COMPONEN.

VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE VERACRUZ. REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER LA DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN CASOS DE NOTORIA URGENCIA (INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A LA LEY NÚMERO 248 DE COMUNICACIÓN SOCIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISIETE DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE).

VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE VERACRUZ. LA SOLA PUBLICACIÓN DEL DICTAMEN LEGISLATIVO EN LA GACETA PARLAMENTARIA ES INSUFICIENTE PARA ACREDITAR LA URGENCIA U OBVIEDAD DE LA DISPENSA DEL TRÁMITE RESPECTIVO (INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A LA LEY NÚMERO 248 DE COMUNICACIÓN SOCIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISIETE DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE).



VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE VERACRUZ. LA DISPENSA DEL TRÁMITE CORRESPONDIENTE SIN HABERSE CONSTATADO LA REUNIÓN DE UNA MAYORÍA CALIFICADA NI HABER MOTIVADO LA URGENCIA, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL POR CULMINAR EN LA IMPOSICIÓN DE UNA MAYORÍA PARA REDUCIR LAS POSIBILIDADES REALES Y EFECTIVAS DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MINORÍAS LEGISLATIVAS (INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A LA LEY NÚMERO 248 DE COMUNICACIÓN SOCIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISIETE DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE).

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE VERACRUZ. LA DETERMINACIÓN DE LA DISPENSA DE LOS TRÁMITES REGLAMENTARIOS ES JUSTIFICABLE Y SU VALIDEZ SE CONDICIONA A LA SATISFACCIÓN DE UN ESTÁNDAR DE MOTIVACIÓN APROPIADO A LA IMPORTANCIA DE ÉSTA, GRADUADA EN FUNCIÓN DE LA POSICIÓN DE LAS MINORÍAS LEGISLATIVAS (INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A LA LEY NÚMERO 248 DE COMUNICACIÓN SOCIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISIETE DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE).

X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ. AUSENCIA DE MOTIVACIÓN SUFICIENTE POR PARTE DEL LEGISLADOR PARA SUSTENTAR LA DISPENSA DEL TRÁMITE LEGISLATIVO (INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A LA LEY NÚMERO 248 DE COMUNICACIÓN SOCIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISIETE DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UN PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO CON EFECTOS GENERALES QUE SURTEN A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS



AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A LA LEY NÚMERO 248 DE COMUNICACIÓN SOCIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISIETE DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UN PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL PARA QUE INICIE UNO NUEVO CUMPLIENDO CON LOS LINEAMIENTOS FIJADOS Y EMITA LA LEY CORRESPONDIENTE A MÁS TARDAR DENTRO DEL PERIODO INMEDIATO POSTERIOR A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A LEY NÚMERO 248 DE COMUNICACIÓN SOCIAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISIETE DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 12 DE ENERO DE 2021. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **doce de enero de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 61/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se impugnan diversas disposiciones de la Ley 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial Local el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve.



La pregunta constitucional que este Pleno debe responder es si las violaciones del procedimiento legislativo identificadas en suplencia de la queja alcanzan el grado suficiente de potencial invalidatorio.

I. Antecedentes y trámite de la demanda

1. Presentación de la demanda. Por escrito presentado el diecisiete de junio 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, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, interpuso acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave "en su conjunto y en lo particular los numerales 4, fracción VIII, en la porción normativa 'Son los que pueden ser captados simultáneamente por gran cantidad de individuos', 12 en las porciones normativas 'Se procurará que' del primer párrafo y 'se procurará que' del tercer párrafo, así como los artículos 30 y 32 de la ley de mérito, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el 17 de mayo de 2019."

2. En su demanda, la accionante señaló como autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz y señaló como derechos humanos violados los relativos a la libertad de expresión, acceso a la información, a la igualdad y no discriminación, a la seguridad jurídica, acceso a la justicia y al principio de legalidad, reconocidos en los artículos 1o., 6o., 7o., 14, 16 y 134 de la Constitución Federal, y en diversos instrumentos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

3. Conceptos de invalidez. En su demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló los siguientes cuatro conceptos de invalidez:

a) **Primero.** La ley impugnada viola el parámetro exigido por el artículo 134, párrafos primero, octavo y noveno, en relación con el 7o. de la Constitución Federal, ya que no establece reglas claras y transparentes sobre la asignación del gasto en comunicación social, en los términos determinados por la Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 1359/2015.



b) Ello, ya que afirma que no garantiza que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, con la finalidad de garantizar la libertad de expresión. Afirma que la deficiente regulación deriva en una transgresión indirecta a la libertad de expresión en su dimensión colectiva.

c) En este apartado, el actor desarrolla los argumentos por los cuales concluye que la libertad de expresión y el acceso a la información tienen una dimensión colectiva que resulta trascendente para garantizar una sociedad democrática, por lo que, afirma, el Estado debe desplegar acciones para remover los obstáculos y generar las condiciones idóneas de ejercicio de dichos derechos, lo que incluye aquellas necesarias para la existencia de una pluralidad de medios de comunicación, los cuales son instrumentos importantes para el desarrollo de la vida democrática.

d) Enseguida argumenta que existen parámetros objetivos que debe contener la normativa aplicable a la contratación de publicidad, los cuales derivan de las normas constitucionales citadas, especialmente, el 134 constitucional, ya que se establece que deben existir reglas que garanticen que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como el respeto a los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos, todo con la finalidad de promover, respetar y garantizar el derecho a la libertad de expresión, así como al libre acceso a la información plural y oportuna.

e) Alega que: "es necesario que la asignación y contratación de publicidad oficial por parte de los gobiernos sea objetiva, clara, transparente y no discriminatoria, lo anterior, en virtud de que, a diferencia de cualquier otro servicio que pueda ser contratado por la Federación o los Gobiernos de los Estados, la asignación y contratación de publicidad oficial posee características especiales, derivadas de la posibilidad de su uso como un "medio para 'premiar o castigar' líneas editoriales o contenidos normativos."

f) La Comisión trae a colación los principios sobre regulación de publicidad oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de los cuales



destaca las exigencias relativas al establecimiento de leyes especiales, claras y precisas, de los objetivos legítimos de la publicidad oficial, de los criterios de distribución de la pauta estatal, la planificación adecuada, los mecanismos de contratación, la transparencia y acceso a la información, así como respecto del control externo de la asignación publicitaria y el pluralismo informativo.

g) Afirma que la ley impugnada es inconstitucional, al no respetar el principio de reserva de ley establecido en el artículo 134 constitucional, ya que del análisis de los artículos 5, último párrafo, 16, 23, 25, segundo párrafo, 30, 32 y tercero transitorio, del decreto por el que se expide la Ley Número 248 de Comunicación Social del Estado de Veracruz, se observa que se delega a una autoridad administrativa el establecimiento de las reglas de asignación de la publicidad oficial, lo que se traduce en una excesiva discrecionalidad que permite la violación a la libertad de expresión. Afirma que dicha ley no establece reglas sobre la selección de medios de comunicación para la asignación de publicidad oficial y que delega a las secretarías administradoras la obligación de establecer dicha normatividad.

h) Reconoce que es legítimo que se establezca un padrón estatal de medios de comunicación; sin embargo, alega que debe ser la ley la que determine los lineamientos de su organización, especialmente los requisitos de inscripción, pues sólo así se pueden cumplir los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

i) Afirma que la "habilitación a favor de una autoridad administrativa, para establecer las bases y condiciones de inscripción de medios que pretendan participar en la contratación de comunicación social, abre la puerta para la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial que permitiría presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas."

j) Si bien el artículo 134 constitucional, así como los principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión, prevén la posibilidad de que exista un sistema de sanciones en materia de publicidad oficial, afirma que cuando el legislador lo reglamente debe hacerlo con respeto de los principios constitucionales y alega que los artículos 37 y 38 de la Ley Número 248 de Co-



municación Social para el Estado de Veracruz "establecen una definición muy amplia de cuáles son las infracciones a la misma, sin establecer claramente las sanciones de índole administrativa, civil o penal que serán aplicables."

k) También reprocha que el referido artículo 38 se limite a establecer "se dará vista al superior jerárquico y, en su caso, a la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas o las denuncias o querellas ante el agente del Ministerio Público que deba conocer de ellas, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables", lo que es irregular, ya que deja al arbitrio de los propios superiores jerárquicos la facultad de determinar si efectivamente proceden quejas al respecto, siendo omisa en el establecimiento de garantías respecto de las infracciones a la ley.

l) En su argumentación, la comisión actora abunda en las consideraciones de la ejecutoria del amparo en revisión 1359/2015 resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte y destaca el contenido de los principios de legalidad, de reserva de ley y de jerarquía normativa, los cuales, en su opinión, son vulnerados por la ley impugnada por insuficiencia regulatoria.

m) Ello, ya que el artículo 5, último párrafo, establece que la secretaría administradora deberá contemplar en los lineamientos que emita los criterios de selección del medio de comunicación correspondiente; el artículo 16 porque dispone que la unidad administradora emitirá anualmente los lineamientos que contengan las reglas relativas a la difusión de las campañas de carácter industrial, comercial, mercantil y de promoción y publicidad que promuevan o publiquen la venta de productos o servicios que generen algún ingreso para el Estado; el artículo 23, porque establece que serán las dependencias y entidades las que remitirán sus propuestas de estrategias, programas anuales y respectivas campañas de comunicación social a la unidad administradora, observando los lineamientos que ésta emita y el tercero transitorio porque habilita a la coordinación general para emitir los lineamientos y le otorga noventa días naturales para integrar el padrón estatal de medios de comunicación.

n) Si bien es cierto que la ley puede delegar para su reglamentación algunas cuestiones, ésta no puede ser ilimitada, ya que debe respetar los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica a la ley, en términos de la jurisprudencia de este Pleno, de rubro: "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES."



o) Estas deficiencias normativas generan un efecto disuasivo en la libertad de expresión, porque los medios de comunicación pueden decidir no criticar al gobierno para no dejar de recibir recursos públicos; por tanto, la ley impugnada se traduce en un mecanismo de restricción indirecta de la libertad de expresión.

p) **Segundo.** En este concepto de invalidez, alega que el artículo 4, fracción VIII, de la ley combatida, en la porción normativa que establece: "Son los que pueden ser captados simultáneamente por gran cantidad de individuos", viola los derechos de igualdad y libertad de expresión porque esta definición de medios de comunicación excluye a todos aquellos que no cuenten con la capacidad de ser captados por un gran número de personas.

q) Así, afirma que son dos los requisitos exigidos legalmente, a saber, ser captados simultáneamente y tener una audiencia de una "gran" cantidad de individuos, lo cual es dañino para la libertad de expresión, pues la protección de los medios de comunicación no debería depender del tamaño de su audiencia, pues en ese caso se excluiría a aquellos que sólo tienen audiencias pequeñas. Así, afirma que la norma es discriminatoria por excluir a un grupo de los medios de comunicación de la posibilidad de obtención de recursos y sólo favorecer a aquellos que tienen las estructuras suficientes para lograr tener auditorios amplios.

r) Alega que "la norma general no puede restringir el acceso a ejercer la libertad de expresión al imponer limitantes de alguna índole a medios de comunicación para poder participar en mecanismos formales de contratación frente a otros medios, cualquiera que sean sus circunstancias en relación a su capacidad económica para difundir campañas oficiales."

s) **Tercero.** Aquí la accionante afirma que el artículo 12, en las porciones normativas: "Se procurará que" del primer párrafo y "se procurara que" del tercer párrafo de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz vulneran la garantía de accesibilidad de las personas con discapacidad y comunidades indígenas, toda vez que no atiende a sus necesidades particulares en la materia en detrimento de su derecho a tener la oportunidad efectiva sobre una base de igualdad para acceder a la información, participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos, lo cual contraviene lo dispuesto por los artículos 1, 5, 9 y 29 de la Convención sobre los Derechos de



las Personas con Discapacidad y 3.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

t) Se invoca como aplicable lo resuelto por este Pleno al conocer de la acción de inconstitucionalidad 47/2018 y su acumulada 48/2018, en cuya ejecutoria se determinó que la utilización del vocablo "procurará" es inconstitucional cuando se refiere al cumplimiento de obligaciones respecto de las personas con discapacidad y concluye "que la porción normativa impugnada vulnera los derechos de las personas con discapacidad al eludir la responsabilidad del Estado de Veracruz de proporcionar campañas de comunicación social para las personas con discapacidad, pues no garantiza que mediante éstas conozcan sus derechos", argumento que hace de manera análoga respecto de las comunidades indígenas.

u) **Cuarto.** Finalmente, en este apartado la accionante alega que los artículos 30 y 32 de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz, así como el tercero transitorio del decreto por el que se expide la misma, vulneran el derecho humano a la seguridad jurídica, al establecer que los medios que pretendan participar en la contratación de comunicación social deberán inscribirse en el padrón estatal y disponer que la Coordinación General de Comunicación Social del Estado se encargará de integrar dicho padrón, para lo cual emitirá los lineamientos a que deberán sujetarse los medios que pretenden inscribirse en éste.

v) Ello, ya que la delegación a dicho órgano administrativo para la emisión de los lineamientos viola el principio de reserva de ley, previsto en el artículo 134 constitucional, así como el de seguridad jurídica, pues se deja al arbitrio de una autoridad administrativa la potestad de establecer las reglas de organización y contratación.

w) Aquí se insiste en que la exigencia del empadronamiento de los medios de comunicación en un padrón estatal puede instituirse como una limitante de la libertad de expresión e incluso como una presión indirecta del Estado para silenciar su labor informativa, pues la falta de seguridad jurídica a la que se hizo referencia "puede generar que mediante los lineamientos ya mencionados se provoque un castigo o premio en atención a sus líneas informativas."



4. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de diecisiete de junio de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar la acción relativa con el número 61/2019, así como ordenar el turno del asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del asunto.

5. Por acuerdo de dieciocho de junio siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz como las entidades que aprobaron, emitieron y promulgaron la ley combatida, por lo que les solicitó su informe en un plazo de quince días hábiles. Asimismo, se dio vista a la Fiscalía General de la República para la formulación del pedimento correspondiente; se requirió al Congreso Local la remisión de los antecedentes legislativos de los decretos reclamados y se dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

6. **Trámite e informes.** Hecho lo anterior, se siguió la instrucción y trámite del asunto, por lo que hace a las opiniones e informes de las autoridades demandadas, se advierte lo siguiente:

7. **Informe del Poder Legislativo.** La subdirectora de Servicios Jurídicos y delegada de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, en representación del Poder Legislativo de esa entidad, por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de esta Suprema Corte el seis de agosto de dos mil diecinueve, presentó el informe requerido y sostuvo lo que se detalla en seguida:

a) Afirma que la comisión no tiene legitimación activa en el presente juicio, ya que de conformidad con lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 22/2009 y 49/2009, ésta sólo puede hacer valer violaciones a los derechos humanos, lo que no incluye la posibilidad de alegar violaciones a los principios sobre regulación de publicidad oficial del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, además de que no señala qué derechos humanos se encuentran violados, y sólo reitera los argumentos desarrollados en otra demanda distinta (aquella promovida contra la Ley General de Comunicación Social).

b) Por otra parte, afirma que la ley combatida es regular desde la perspectiva constitucional, ya que ésta se emitió en cumplimiento del régimen transitorio



de la Ley General de Comunicación Social y se armoniza con los fines constitucionales de febrero de dos mil catorce al artículo 134.

c) Finalmente, desestima los argumentos contenidos en los conceptos de invalidez, ya que alega que la ley se ajusta a los principios constitucionales del artículo 134 constitucional, sin que se observe la deficiencia normativa denunciada. "Además, tampoco se puede derivar transgresión alguna al derecho de libertad de expresión, en su dimensión colectiva, pues la ley impugnada es de reglamentación concurrente del artículo 134, octavo párrafo, constitucional, no del artículo 6o. constitucional o de la ley que reglamenta la libertad de expresión".

d) También afirma que la definición que se da de los medios de comunicación en la ley es idéntica a la prevista en la Ley General de Comunicación Social; tampoco existe una violación a los derechos de las comunidades indígenas o de las personas con discapacidad, ya que el vocablo "procurará" también es utilizado por la Constitución. Finalmente, tampoco existe vicio de invalidez en la reglamentación, ya que ésta también reproduce el diseño de la ley general.

8. Informe del Poder Ejecutivo Local. A través de escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veintidós de agosto de dos mil diecinueve, el secretario de Gobierno del Estado de Veracruz, en representación del Poder Ejecutivo de esa entidad, rindió su informe y expresó los razonamientos que se detallan a continuación;

a) La ley combatida no es deficiente normativamente, ya que regula con precisión las reglas y mecanismos de distribución de gasto en comunicación social, tal como se desprende de sus distintos apartados.

b) La definición de los medios de comunicación ofrece suficientes referencias normativas para garantizar una aplicación precisa y no discriminatoria de la ley.

c) Lejos de implicar una violación a los derechos de las personas con discapacidad o de las comunidades indígenas, la ley establece protecciones en su favor.



9. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. Competencia

10. 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 g), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos acude a demandar la posible contradicción entre diversos preceptos de una ley local y la Constitución General y varios tratados internacionales.

III. Oportunidad

11. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹ 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.

12. Ahora bien, la ley combatida se publicó el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve, por lo que el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del dieciocho de mayo al domingo dieciséis de junio de dos mil diecinueve, por lo que siendo inhábil este último día, en términos del primer párrafo del artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia, debe entenderse que la demanda podía presentarse hasta el lunes diecisiete de junio de la misma anualidad.

¹**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."



13. Consecuentemente, dado que la demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se interpuso en la Oficina de Certificación Judicial y Jurisprudencia el diecisiete de junio de dos mil diecinueve, se satisface el requisito de oportunidad.

IV. Legitimación

14. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por un órgano legitimado y por su debido representante, tal como se evidencia en las consideraciones y razonamientos que se detallan en seguida.

15. El inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional establece que podrá interponer este juicio "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."

16. Por su parte, quien suscribe la demanda respectiva es el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República, que tuvo verificativo el trece de noviembre de dos mil catorce, por lo que debe reconocerse a éste legitimación activa.

17. Finalmente, cabe precisar que la norma constitucional limita la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para impugnar leyes que puedan violar derechos humanos, extremo que debe tenerse por acreditado, ya que en su demanda la accionante formula cuatro conceptos de invalidez en contra de diversas disposiciones de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz, en los que alega violaciones a distintos derechos humanos como lo es la libertad de expresión, seguridad jurídica, igualdad y no discriminación, así como violaciones a los derechos de las comunidades indígenas y personas con discapacidad.

18. Así, debe desestimarse el planteamiento del Poder Legislativo Local por el cual afirma que la comisión no tiene legitimación activa en el presente juicio, alegando que de conformidad con lo resuelto en las acciones de inconsti-



tucionalidad 22/2009 y 49/2009, ésta sólo puede hacer valer violaciones a los derechos humanos, lo que no incluye la posibilidad de alegar violaciones a los principios sobre regulación de publicidad oficial del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, además de que no señala qué derechos humanos se encuentran violados, y sólo reitera los argumentos desarrollados en otra demanda distinta (aquella promovida contra la Ley General de Comunicación Social).

19. Si bien es cierto que una parte central de la argumentación de la accionante se basa en alegar violaciones a los principios del artículo 134 constitucional, los cuales se refieren a la actividad contractual del Estado, este Pleno coincide con el criterio de la Primera Sala que dicho precepto constitucional no puede desvincularse del derecho a la libertad de expresión cuando se evalúan las reglas en materia del gasto en publicidad oficial. Tiene aplicación el criterio de rubro (sic): "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA OMISIÓN DE EXPEDIR UNA LEY QUE REGULE EL GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL VULNERA LA."²

20. Además, como se ha demostrado, la accionante realiza otros planteamientos independientes de violaciones a derechos humanos, lo que, por sí mismo, es suficiente para tener por acreditado su legitimación activa.

V. Causas de improcedencia y sobreseimiento

21. La única causal de improcedencia invocada por las partes fue la planteada por el Poder Legislativo, consistente en la falta de legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos –supuestamente por no aducir violaciones a derechos humanos–, la cual ya fue desestimada. Así, no existiendo otras causales de improcedencia aducidas por las partes y no observándose otra de oficio, este Pleno procede a analizar el fondo del asunto.

VI. Estudio de fondo

22. Del análisis de la demanda se observa la existencia de cinco núcleos argumentativos que pueden abordarse temáticamente para evaluar los plan-

² Tesis aislada 1a. XXIV/2018 (10a.) de la Primera Sala, visible en la página 1097 del Libro 52, Tomo I, marzo de 2018, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «con número de registro digital: 2016421».



teamientos de fondo dirigidos en contra de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave: 1) violaciones transversales de toda la ley; 2) delegación de poderes normativos a las autoridades administrativas para asignar publicidad oficial y registrar a los medios de comunicación en el padrón estatal; 3) definición de sanciones y facultades de las autoridades, 4) definición legal de los "medios de comunicación"; y, 5) obligaciones referidas a las personas con discapacidad y comunidades indígenas.

23. Sin embargo, debe recordarse que en la acción de inconstitucionalidad aplica una amplia suplencia de la queja, aun en ausencia de conceptos de invalidez, en términos del primer párrafo del artículo 71 de la ley reglamentaria.³ En ejercicio de dicha facultad, este Pleno puede detectar violaciones al procedimiento legislativo a pesar de no haberse hecho valer por parte del accionante. Tiene aplicación por analogía la jurisprudencia de este Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS."⁴

24. De acuerdo con nuestros precedentes, esta Suprema Corte debe analizar en primer lugar las violaciones procesales, por tener prioridad lógica, ya que en caso de resultar fundadas sería innecesario analizar las violaciones alegadas en el contenido de las mismas, pues las primeras pueden ser suficientes para lograr la declaratoria de invalidez.⁵

³ "Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea Parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial."

⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 96/2006 de este Tribunal Pleno, visible en la página 1157, Tomo XXIV, agosto de 2006, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «con número de registro digital: 174565».

⁵ Cobra aplicación la jurisprudencia P./J. 42/2007 de este Pleno, visible en la página 1639, Tomo XXV, mayo de 2007, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, «con número de registro digital: 172559», de rubro: "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."



25. En el resto del siguiente apartado, se procederá a demostrar la existencia de las siguientes violaciones a las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, cuya consideración conjunta, a la luz de la integridad de su desenvolvimiento e impacto en los atributos de las posibilidades de una deliberación democrática, nos lleva a concluir que producen un efecto invalidante suficiente para declarar su invalidez: 1) dispensa del trámite legislativo sin constatare la votación calificada requerida, así como 2) la falta de motivación alguna para acreditar la hipótesis de urgencia.

26. 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. 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. Así, el actual criterio no se limita a resguardar 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 dichas condiciones.

27. Tienen aplicación las tesis de este Pleno con los siguientes rubros: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO."⁶ y "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUEL."⁷

CIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006)." Por analogía, también resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 32/2007 de este Pleno, visible en la página 776, Tomo XXVI, diciembre de 2007, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, «con número de registro digital: 170881», 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."

⁶ Tesis P. XLIX/2008 de este Tribunal Pleno, 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».

⁷ Tesis P. L/2008 de este Tribunal Pleno, visible en la página 717, Tomo XXVII, junio de 2008, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, «con número de registro digital: 169437».



28. Así, 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 de la Corte 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.

29. Por tanto, se ha estimado que la capacidad invalidante de dichas irregularidades debe equilibrar dos principios distintos: por un lado, un principio de economía procesal, el cual prescribe evadir, en lo posible y pertinente, la reposición de etapas procedimentales cuando esto no redundará en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada. Así, no debe otorgarse efecto invalidante a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto.

30. Un segundo principio en juego es el principio de equidad en la deliberación parlamentaria, el cual prescribe una actuación contraria. Esto es, que no deben considerarse automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación ajustada a las previsiones legales.

31. Este último principio está estrechamente vinculado con la esencia y valor de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como es el caso de México y de la mayoría de las democracias contemporáneas. En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver, en última instancia, las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de la representación política, material y efectiva de la ciudadanía con la que cuentan todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, como subraya el artículo 41 constitucional, y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.



32. Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final.

33. Por tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas que garantizan contar con los documentos necesarios de manera previa en un tiempo razonable para permitir su estudio y reflexión, las reglas de integración de la Legislatura, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes, todas ellas de importancia vital para garantizar las condiciones de deliberación que la Constitución tutela.

34. Así, en conclusión, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, abierto para la expresión de las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Con base en lo dicho, para decidir si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo implican violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en los artículos 10., 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 invalidante, por no trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

a. 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 permiten la expresión y la defensa de su opinión, en un contexto de deliberación pública, a las mayorías y a las minorías parlamentarias. Esto hace relevantes 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;

b. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y,

c. La deliberación parlamentaria y las votaciones subsecuentes deben ser públicas.



35. El cumplimiento de estos criterios debe evaluarse en consideración del procedimiento legislativo en su integridad. De lo que se trata es de discernir si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Esto significa que tales 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: su función es establecer la relevancia final de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan sentido a la existencia a la normativa que disciplina su desarrollo.

36. Además, los criterios enunciados 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 las vicisitudes que se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de la Legislatura o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo, son circunstancias que se presentan habitualmente. La evaluación del cumplimiento de los estándares debe, entonces, tomar en cuenta las particularidades del caso concreto sin que esto llegue al extremo de que sean desatendidos por completo.

37. Una vez precisado el estándar general adoptado por este Pleno, es necesario enfocarnos en las condiciones de justiciabilidad de las reglas del procedimiento legislativo que garantizan a los diputados contar con el dictamen legislativo con una anticipación razonable para conocer, estudiar y reflexionar sobre el contenido de la propuesta a discutirse en Pleno.

38. En efecto, en nuestros precedentes hemos asignado un valor relevante a las reglas que garantizan el conocimiento oportuno del dictamen legislativo y de los documentos relevantes por parte de todos los representantes populares, pues su cumplimiento es un presupuesto necesario de la misma posibilidad de la deliberación efectiva y libre que supone todas las demás reglas.

39. De ahí que el cumplimiento de las reglas que posibilitan esta precondition constituyan uno de los requisitos esenciales para tener por satisfechas las dos primeras condiciones del estándar reseñadas, a saber, que el procedimiento legislativo respete el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas



con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, y que el procedimiento deliberativo culmine con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

40. En el presente caso, cabe destacar las siguientes previsiones vigentes en el momento de la realización del procedimiento legislativo analizado. El artículo 48 de la Ley Orgánica del Congreso de Veracruz establece los sujetos titulares del derecho de iniciar leyes o decretos, entre los que se incluye al gobernador del Estado.⁸ El artículo 49 inmediato establece que las iniciativas de leyes se sujetarán al trámite consistente en los siguientes pasos: turno a comisiones, dictamen de comisiones, discusión del dictamen en el Pleno del Congreso, votación nominal y aprobación por la mayoría exigida en cada caso. Se precisa que aprobada la ley o decreto, se turnará al titular del Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado.⁹

⁸ "Artículo 48. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

"I. A los diputados al Congreso del Estado;

"II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión que se encuentren en funciones, y hayan sido electos en el Estado;

"III. Al gobernador del Estado;

"IV. Al Tribunal Superior de Justicia, en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la impartición y la administración de justicia;

"V. A los Ayuntamientos o Concejos Municipales, en lo relativo a sus localidades y sobre los ramos que administren;

"VI. A los organismos autónomos de Estado, en lo relativo a la materia de su competencia;

"VII. A la Universidad Veracruzana, en todo lo relacionado a su autonomía, organización y funcionamiento; y

VIII. A los ciudadanos del Estado en su número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, mediante iniciativa ciudadana, en los términos que señale la ley."

⁹ "Artículo 49. Las iniciativas de ley o decreto se sujetarán a los trámites siguientes:

"I. Turno a comisiones;

"II. Dictamen de comisiones;

"III. Discusión del dictamen en el Pleno del Congreso, a la cual podrá asistir el gobernador o quien él designe, para hacer las aclaraciones que considere necesarias;

"IV. Votación nominal; y

"V. Aprobación por la mayoría que, según el caso, exija la Constitución del Estado y esta ley.

"Aprobada la ley o decreto, se turnará al titular del Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado.

"En el caso de urgencia u obviedad, calificado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, o cuando esté por terminar algún periodo de sesiones, el Congreso podrá dispensar los trámites reglamentarios."



41. Respecto de las reglas que protegen a los representantes populares para contar con los documentos necesarios para conocer y reflexionar sobre una propuesta legislativa, debe destacarse el Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, en cuyo artículo 109 establece lo siguiente:

"Artículo 109. Emitido un dictamen, el presidente de la comisión lo turnará al presidente de la Junta de Trabajos Legislativos, junto con el archivo electrónico respectivo, para que se enliste en el orden del día de la sesión que corresponda, en los términos de este reglamento. La versión impresa del dictamen será remitida inmediatamente a la Secretaría General, para que ésta proceda a escanearla y distribuirla vía electrónica entre los coordinadores de los grupos legislativos, para que éstos, por la misma vía, lo hagan llegar a sus miembros, así como entre los diputados que no conformen grupo legislativo, y quedará en observación, por lo menos, durante cuarenta y ocho horas previas a la celebración de la sesión dentro de la cual se discuta. La versión electrónica del dictamen que reciba la presidencia de la Junta de Trabajos Legislativos se remitirá de inmediato a la Secretaría General, para que disponga su publicación en la gaceta legislativa. El voto particular deberá escanearse y distribuirse entre los diputados coordinadores de grupos legislativos y entre quienes no los conforman, por lo menos con veinticuatro horas de anticipación a la celebración de la sesión en la que se discuta el dictamen correspondiente. La versión electrónica de dicho voto particular servirá para su publicación en la gaceta legislativa."

42. Como se observa, el artículo 109 del reglamento establece una reglamentación precisa de los pasos que deben seguirse ordinariamente una vez que la comisión correspondiente emite el dictamen legislativo. En primer lugar, el presidente de la comisión lo debe turnar al presidente de la Junta de Trabajos Legislativos, junto con el archivo electrónico respectivo, para que se incluya en el orden del día de la sesión que corresponda. Posteriormente, la versión impresa del dictamen debe ser remitida a la Secretaría General, para que ésta proceda a escanearla y distribuirla vía electrónica entre los coordinadores de los grupos legislativos, para que éstos, por la misma vía, lo hagan llegar a sus miembros, así como entre los diputados que no conformen ningún grupo legislativo y, posteriormente, se dispone que dicha documentación "quedará en observación, por lo menos, durante cuarenta y ocho previas a la celebración de la sesión dentro de



la cual se discuta". Finalmente, se establece que la versión electrónica del dictamen que reciba la presidencia de la Junta de Trabajos Legislativo se remitirá de inmediato a la Secretaría General, para que disponga su publicación en la Gaceta Legislativa.

43. En ninguna parte del reglamento se dispone regla alguna que determine los plazos en los que se pueda incluir un dictamen en el orden del día para someterse a la consideración del Pleno del Congreso. Sin embargo, ello no implica que se pueda hacer en cualquier momento, pues en el artículo 109 se establece que al menos debe mediar cuarenta y ocho horas entre la puesta en disposición del dictamen en versión electrónica y la celebración de la sesión en la que se discuta, plazo en el que debe quedar "en observación". En este mismo plazo se deben publicar los votos particulares, los cuales deben estar disponibles al menos veinticuatro horas antes de la sesión.

44. En suma, el trámite legislativo ordinario debe culminar una vez que la comisión legislativa ha emitido el dictamen correspondiente, mediante el seguimiento de tres cursos de acción distintos: 1) se debe incluir para su discusión de sesión de Pleno en aquella fecha que se considere conveniente, pero sin interferir en el plazo de las cuarenta y ocho horas contadas a partir de que se ponga a observación de los diputados; 2) se debe enviar en vía electrónica a los coordinadores de los grupos parlamentarios para que éstos se lo hagan llegar a sus integrantes, así como a aquellos que no integran ninguno; y, 3) el contenido del dictamen debe publicarse en la Gaceta Parlamentaria.

45. Los tres cursos de acción prescritos para el trámite legislativo ordinario son independientes entre sí y conjuntamente garantizan las condiciones mínimas de una deliberación parlamentaria y, por tanto, deben considerarse una garantía orgánica de las condiciones tuteladas constitucionalmente de un procedimiento legislativo.

46. La obligación de la transmisión del dictamen en vía electrónica por parte de los coordinadores a todos los diputados, sean o no integrantes de sus grupos, garantiza el conocimiento previo de lo que se va a discutir; su publicación en la Gaceta Parlamentaria garantiza la publicidad que permite la reflexión pública y el plazo de cuarenta y ocho horas garantiza un espacio mínimo de estudio y reflexión mínima. Por tanto, este Pleno concluye que los órganos de dirección



del Congreso tienen una inhabilitación jurídica para no interferir en los procesos de conocimiento y reflexión de los representantes populares sobre aquello que será objeto de deliberación parlamentaria.

47. No obstante, como se había adelantado, el proceso legislativo rara vez es único y esta Suprema Corte ha reconocido la amplia deferencia de los órganos legislativos para determinar su agenda legislativa, lo que incluye la posibilidad de determinar que algunos temas deban resolverse con urgencia. La mayoría de las legislaciones en la materia establecen una facultad de dirección de este tipo y en nuestros precedentes hemos reconocido su utilidad y validez, siempre y cuando su ejercicio se realice en condiciones de regularidad.

48. Por ello, debemos destacar el contenido del artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso Local, el cual establece la facultad de dicho órgano de dispensar los trámites reglamentarios del proceso legislativo en el caso de urgencia u obviedad cuando se determine por el voto calificado de las dos terceras partes de los diputados presentes o cuando esté por terminar algún periodo de sesiones. Esto se dispone en los siguientes términos:

"Artículo 40. (sic) ...

"En el caso de urgencia u obviedad, calificado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, o cuando esté por terminar algún periodo de sesiones, el Congreso podrá dispensar los trámites reglamentarios."

49. Como se observa, la ley no permite que el Congreso Local dispense los trámites legislativos de manera discrecional, sino que exige el cumplimiento de requisitos tasados: 1) se actualice un caso de urgencia u obviedad; y, 2) se decrete por el voto calificado de las dos terceras partes de los diputados presentes.¹⁰

50. Ahora, regresando al presente caso, de las constancias aportadas al expediente sobre el procedimiento legislativo, las cuales obran en copia certificada, se observa que la iniciativa de la ley combatida fue presentada por el gober-

¹⁰ También se prevé como supuesto de excepción cuando se esté por terminar algún periodo de sesiones.



nador del Estado de Veracruz –perteneciente al partido político Morena– el treinta de abril de dos mil diecinueve, siendo turnada a la Comisión Permanente de Gobernación por parte del presidente de la mesa directiva el dos de mayo de esa misma anualidad y recibida por la referida comisión, según se desprende del sello de recibido, el siete de mayo siguiente.¹¹

51. Con lo anterior se da cumplimiento a lo prescrito por los artículos 48 y 49 de la ley orgánica respectiva, los cuales establecen que el gobernador del Estado es titular de la facultad de presentar iniciativas de ley y que el trámite legislativo inicia cuando ésta es remitida a la comisión legislativa correspondiente.

52. En este punto debe destacarse que el artículo 44 del reglamento interior del Congreso Local establece que las comisiones permanentes se integrarán por tres diputados elegidos por el Pleno, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, procurando estar representados en ellas los diferentes grupos legislativos y los diputados que no los conformen.¹²

53. La referida Comisión Permanente de Gobernación emitió dictamen favorable de la iniciativa presentada en sus términos el quince de mayo de dos mil diecinueve.¹³ Debe hacerse notar que de los tres integrantes que la componen –un presidente, un secretario y por una vocal– los dos primeros pertenecen al partido político de Morena y la última al Partido Acción Nacional. El dictamen sólo fue firmado por los dos primeros, pero no por la última.¹⁴

54. Esto es permitido por el artículo 45, primer párrafo, del mismo reglamento, ya que establece que el quórum será de simple mayoría y que los dictámenes se pueden firmar por la mayoría de sus miembros.¹⁵

¹¹ Ver fojas 235 a 257 del expediente de la presente controversia constitucional.

¹² "Artículo 44. Las comisiones permanentes se integrarán por tres diputados elegidos por el Pleno, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, procurando estar representados en ellas los diferentes grupos legislativos y los diputados que no los conformen. Esta regla no será aplicable para la integración de las comisiones especiales."

¹³ Ver fojas 258 a 274 del expediente.

¹⁴ Ver foja 274 del expediente.

¹⁵ "Artículo 45. Las comisiones se reunirán a convocatoria de su presidente en el lugar y hora que al efecto fije, mediante notificación indubitable, ya sea de manera digital o por escrito, a los integrantes de la misma, con cuarenta y ocho horas de anticipación. De no convocar, el secretario y el vocal lo



55. Sin embargo, lo relevante es que en el dictamen no se hace constar si la diputada (vocal) no presente en la sesión de la comisión fue convocada legalmente, ni tampoco, por tanto, si estuvo en condiciones de ejercer el derecho de hacer valer su voz, en los términos del artículo 48 del mismo reglamento, que establece: "Cuando alguno de los miembros de una comisión disienta de la resolución adoptada, podrá expresar su criterio mediante voto particular, o señalar que se abstiene de opinar.". Este mismo derecho se reglamenta en el artículo 108, el cual dispone: "El día fijado para la firma del proyecto de dictamen de la comisión, el diputado que disienta del mismo dará a conocer a los demás integrantes su decisión de emitir voto particular. Dicho voto se presentará a la presidencia de la Junta de Trabajos Legislativos, en forma impresa y en archivo electrónico. La Junta de Trabajos Legislativos, a su vez, lo enlistará para su desahogo en la sesión correspondiente."

56. Debe recordarse que, de haberse ejercido este derecho, el artículo 109 del reglamento establece que el voto particular se hubiera tenido que poner a disposición de los diputados con veinticuatro horas de anticipación a la sesión correspondiente –dentro del plazo de cuarenta y ocho horas con que cuentan para conocer y estudiar el dictamen legislativo–.

57. Así, sin observarse en autos la asistencia ni conocerse la posición de la diputada de oposición, dicho dictamen fue introducido en el orden de la sesión del día siguiente –dieciséis de mayo de dos mil diecinueve–. La sesión plenaria correspondiente inició a las once horas con veinticuatro minutos. En el punto undécimo del acta de dicha sesión se hace constar que: "En votación económica, se dispensó el trámite reglamentario de distribución de las 48 horas previas a la realización de la sesión y la lectura, por estar publicado ya en la gaceta legislativa del dictamen con proyecto de Ley de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave".¹⁶

58. De la lectura del acta no se observa que se haya certificado fehacientemente la existencia de una votación calificada para lograr la dispensa del trá-

conminarán por escrito a hacerlo y, de persistir en la negativa, sesionarán el día y la hora que determinen, sin perjuicio de informar de ello al Pleno. El quórum será de simple mayoría. Sólo habrá dictamen cuando lo firme la mayoría de sus miembros."

¹⁶ Ver foja 280 del expediente.



mite legislativo, ni tampoco el ofrecimiento de una motivación para acreditar la urgencia u obviedad de la dispensa. La razón de la dispensa consistió únicamente en que el dictamen legislativo fue publicado en la Gaceta Parlamentaria; sin embargo, como se demostró, ésta sólo conforma uno de los tres cursos de acción que deben tomarse y que integran el presupuesto de la deliberación pública. Los otros dos requisitos autónomos son el de comunicación y traslado de la iniciativa a cada uno de los diputados por los coordinadores de los grupos parlamentarios, así como el plazo de cuarenta y ocho horas para que los representantes populares adquieran conocimiento de la propuesta y puedan formarse una posición propia.

59. Así, el Congreso incurrió en una incorrecta interpretación de su normativa, al estimar que mientras que se cumpla con uno de los tres requisitos, se puede convalidar la inobservancia de los otros dos, pues, como quedó precisado, los tres requisitos son autónomos y exigibles como garantías orgánicas de las condiciones de deliberación democrática tuteladas por la Constitución.

60. De la lectura del acta de la deliberación del dictamen, este Pleno observa que la propuesta legislativa no gozó de un amplio consenso y, por el contrario, su aprobación se dio a pesar de la oposición de una minoría considerable.

61. Desde el inicio, se hace constar que una diputada de un partido de oposición (PAN), "haciendo uso de la voz desde su curul, solicitó al diputado presidente verificara la votación" tomada en vía económica para comprobar la legalidad de la dispensa, hecho lo cual se continuó con el posicionamiento de los distintos grupos parlamentarios.

62. En primer lugar, se posicionó a favor de la propuesta el grupo del partido político de Morena (partido político al cual también pertenece el gobernador del Estado, quien presentó la iniciativa); posteriormente, la diputada perteneciente al partido político PAN fijó el posicionamiento de su grupo parlamentario en contra de la totalidad de la propuesta. En el acta no se hace constar las razones por las cuales todos los diputados de este grupo de oposición se pronunciaron en contra de toda la propuesta legislativa.

63. Al someterse a votación en lo general, se obtuvo que la propuesta del dictamen obtuvo treinta votos a favor, doce en contra y tres abstenciones.



64. No obstante haberse pronunciado en contra de la propuesta en general, cuatro diputados del PAN formularon reservas de artículos en lo particular, en los cuales se hicieron diversas observaciones, consistiendo la mayoría en hacer notar la falta de coherencia de lo discutido con la Ley General de Comunicación Social, las cuales no fueron aprobadas en su mayoría.

65. Luego de agotarse las reservas en lo particular se hizo constar que "Habiéndose aprobado en lo general y en lo particular el dictamen, el diputado presidente ordenó remitir al Ejecutivo del Estado la ley correspondiente para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado."¹⁷

66. Pues bien, del procedimiento legislativo se observan las siguientes irregularidades. El dictamen se incluyó en el orden del día sin respetar el plazo de cuarenta y ocho horas de anticipación contados a partir de que los coordinadores de los grupos parlamentarios hubieran enviado a todos los diputados, incluidos los que no integran grupo alguno, el referido dictamen y éste se encontrara publicado en la Gaceta Parlamentaria. Tampoco se constató que los coordinadores de los grupos parlamentarios enviaran en lo personal a cada integrante del Congreso una copia del dictamen. La dispensa de estos dos requisitos del trámite legislativo se realizó sin tener certeza que la aprobación se haya logrado con el voto calificado de las dos terceras partes de los presentes, ni tampoco se ofreció motivación alguna que justificara el supuesto de urgencia u obviedad e, incorrectamente, se señaló que dichos requisitos eran innecesarios al haberse publicado previamente en la Gaceta Parlamentaria, soslayando que los tres requisitos son autónomos entre sí.

67. En los hechos, este Pleno observa que los diputados nunca contaron con una copia digitalizada del dictamen legislativo que se discutiría en la sesión y, en su caso, su contenido sólo pudo ser consultado en la Gaceta Parlamentaria en un breve periodo menor a veinticuatro horas antes de la sesión correspondiente.

68. Ahora bien, para determinar el potencial invalidante de estos vicios, como lo prescribe el estándar jurisprudencial de este Pleno, es necesario valorar su trascendencia en el contexto del procedimiento legislativo concreto. En algu-

¹⁷ Ver foja 283 del expediente en que se actúa.



nas ocasiones, las circunstancias concretas pueden nulificar los efectos de dichas irregularidades en las condiciones deliberativas del proceso, por ejemplo, si es que no existe oposición alguna por parte de las minorías o porque incluso activamente han contribuido a la aprobación de la ley. En este caso, como lo hemos determinado en distintos precedentes, las irregularidades en la dispensa del trámite legislativo no presentan un potencial invalidante.

69. Sin embargo, las circunstancias concretas de un procedimiento legislativo pueden tener el efecto contrario y potencializar el efecto corrosivo de esas mismas irregularidades en los atributos deliberativos de la decisión, por ejemplo, cuando una mayoría previamente consolidada se busca imponer con rapidez en detrimento de las minorías, reduciendo sus posibilidades de hacer valer sus puntos de vista. En estos contextos, por ejemplo, la falla en entregar el dictamen a los representantes populares con la anticipación debida, lejos de significar una formalidad intrascendente dentro de un consenso legislativo plural, representa la supresión de la posibilidad de que las minorías participen en igualdad de condiciones en la deliberación con las mayorías y hagan valer sus puntos de vista.

70. Si bien es cierto que no siempre es difícil discernir si un caso cae en un extremo o en el otro, este Pleno debe inclinarse a favor de aquella solución que le permita garantizar de mejor manera los valores constitucionales y, en este caso, nos decantamos por encontrar un potencial invalidante en las irregularidades detectadas por las propiedades diferenciadas de este caso.

71. En el presente caso se observan las tres siguientes propiedades relevantes: 1) la iniciativa fue presentada por el gobernador del Estado de Veracruz, el cual pertenece al mismo partido político de los diputados de la mayoría, tanto de los integrantes de la comisión legislativa, como del Pleno, sin que se observe que en el interior de dicho grupo se hubieran presentado disidencias abiertamente ventiladas dentro del procedimiento legislativo; 2) dicha mayoría se logró imponer en la comisión para obtener un dictamen favorable, sin el cuidado de hacer constar la citación, presencia y participación de la única miembro de la oposición. Si bien es cierto que el reglamento permite a una comisión sesionar y aprobar dictámenes por simple mayoría, este Pleno no puede dejar de asignar una significación constitucional al hecho de que el uso de esta regla tuvo como resultado la exclusión de una voz minoritaria y la consolidación de una mayoría previamente existente; y, 3) finalmente, esta exclusión no puede desvincularse



de la dispensa del trámite legislativo que tuvo como efecto que los diputados no contarán con una copia del dictamen entregada por los coordinadores de los grupos parlamentarios y no gozar con un plazo de cuarenta y ocho horas para familiarizarse con la propuesta y reflexionar sobre su contenido para formarse una posición.

72. Si se considera que los grupos minoritarios no estuvieron efectivamente representados en la comisión, se tiene que esta dispensa legislativa sólo agrava sus posibilidades reales de participación en la deliberación. Así, este Tribunal Constitucional asigna un peso relevante a que la dispensa del trámite legislativo se realizó sin haberse constatado la reunión de una mayoría calificada –en un supuesto en el que dicho requisito de votación busca garantizar el consentimiento de una parte de la minoría– y sin haber motivado la urgencia. Dichas irregularidades detectadas tuvieron el efecto de culminar un patrón que se inició en la comisión legislativa: lograr la imposición de una mayoría generada alrededor de la misma pertenencia a un partido político para reducir las posibilidades reales y efectivas de participación de las minorías legislativas.

73. Otro ingrediente relevante en la valoración del presente caso es que la oposición legislativa siempre mostró resistencia a la mayoría, no sólo buscando la constatación de la legalidad de la votación de la dispensa legislativa, sino también en su oposición en bloque en contra de la totalidad de la propuesta e incluso en las reservas específicas planteadas.

74. Si bien las violaciones procedimentales vistas aisladamente pudieran no presentar un potencial invalidante en contextos ordinarios de deliberación parlamentaria, en los cuales las minorías participan activamente en la aceleración del procedimiento legislativo para darle efectividad a un punto de consenso en la agenda parlamentaria, las propiedades del presente caso apuntan a la existencia de una categoría totalmente opuesta.

75. En este punto se retoma la doctrina de este Pleno en torno a la justicia-abilidad de la decisión de los órganos directos de los parlamentos de dispensar los trámites legislativos. Como lo hemos dicho en diversas ocasiones, el legislador tiene la opción –comúnmente reconocida en la mayoría de las legislaciones– de dispensar el trámite de esos requisitos, si califica el asunto de urgente resolución. Si lo hace, las reglas procesales se dispensan y se puede formar una decisión sin



cumplirse con los requisitos que garantizan una voz a las minorías, así como las condiciones de reflexión para las mayorías.

76. Así, la decisión legislativa de dispensar 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; de ahí, que hayamos determinado que su cumplimiento debe determinarse en función de las circunstancias concretas de cada caso concreto.

77. Si este requisito sólo fuera formal y bastara invocar cualquier razón para que el órgano legislativo se libere de la exigencia de la deliberación parlamentaria, entonces, el Poder Legislativo podría disponer libremente de las reglas y, con ello, tendría el poder de determinar las condiciones de su sujeción al control constitucional y, peor aún, determinar las condiciones que las minorías parlamentarias puedan hacer valer su voz de una manera informada, responsable y reflexiva. En otras palabras, si no analizáramos las circunstancias concretas de las minorías parlamentarias en cada caso para determinar la permisibilidad de la dispensa del trámite legislativo y sólo exigiéramos un cumplimiento formal de sus requisitos, sería enteramente disponible para el legislador cumplir con las exigencias de una deliberación parlamentaria.

78. Este Pleno hoy reitera que la determinación de la dispensa de los trámites reglamentarios son justiciables y que su validez se condiciona a la satisfacción de un estándar de motivación apropiado a la importancia de dicha dispensa, la que debe graduarse en función de la posición de las minorías legislativas. La motivación exigible deberá ser más sólida y razonable cuando se observe que del cumplimiento de los requisitos que se buscan dispensar depende la posibilidad de participación en igualdad de condiciones de las minorías parlamentarias.

79. A mayor participación e involucramiento de las minorías en el impulso de la dispensa, menor será la exigencia de motivación requerida, mientras que la dispensa tendrá mayor resistencia a lograr validez al constatarse menor participación e involucramiento de las minorías.

80. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 37/2009 y sus acumuladas, así como la diversa acción de inconstitucionalidad 52/2006, se estableció 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.

81. Al resolverse las acciones de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, en sesión de cuatro de enero de dos mil diecisiete, este Pleno evaluó la validez de la dispensa del trámite legislativo por parte del Congreso del Estado de Baja California. En la ejecutoria, se hizo notar que el artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Baja California preveía que en los casos de urgencia notoria, calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, el Congreso podía dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos, por lo cual se concluyó que tal disposición es de naturaleza extraordinaria y que no debe utilizarse de forma que permita a las mayorías parlamentarias aprobar una norma general sin la debida intervención de las minorías, pretextando o apoyándose en esa supuesta urgencia, pues, eventualmente, dicha circunstancia puede provocar la anulación del debate de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso Estatal que todo procedimiento legislativo debe respetar en condiciones de libertad e igualdad.

82. En este último precedente, se concluyó que deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones para considerar que, en un determinado caso, se actualiza dicha urgencia: 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; y, 3) que la condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que esto se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.¹⁸

¹⁸ De la resolución de este asunto se generó la jurisprudencia P./J. 33/2007, visible en la página 1524, Tomo XXV, mayo de 2007, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, «con número de registro digital: 172426», de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)."



83. Este criterio ha sido reiterado en diversos precedentes por parte de este Pleno. Al resolverse la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, se reiteró que el legislador debía motivar la decisión de dispensa de cualquier trámite legislativo que tuviera un impacto en las condiciones de deliberación parlamentaria. De este asunto derivó la tesis "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE."¹⁹

84. Este Pleno hace notar que el presente caso presenta una semejanza sustancial con diversos precedentes, en los cuales se ha determinado declarar la invalidez del procedimiento legislativo.

85. Así, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013, en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho, este Pleno declaró la invalidez de la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco, por violación al procedimiento legislativo, al observarse que existió una omisión de entregar el dictamen respectivo al menos veinticuatro horas antes del desahogo de una sesión extraordinaria. En la ejecutoria se observó que si bien existieron pronunciamientos generales de los grupos parlamentarios a favor de la propuesta, la falta de entrega oportuna del dictamen impidió que se cumpliera con el requisito constitucional de deliberación parlamentaria. En dicha ocasión, concluimos:

"Esto es así, debido a que no puede sostenerse que los diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura tuvieran conocimiento detallado de un dictamen que fue aprobado hasta las diez horas con treinta minutos del mismo día de la celebración de una sesión extraordinaria, cuya convocatoria no versaba sobre dicho punto y que adicionalmente no fuera incluido en la orden del día con una anticipación de por lo menos veinticuatro horas, así como la inclusión de los documentos correspondientes (en cualquier formato) y tampoco fuese entregado al menos con treinta y seis horas con anticipación ante la Dirección de Procesos Legislativos del Congreso del Estado de Jalisco, pues esto último ocurrió

¹⁹ Tesis de jurisprudencia P./J. 36/2009 de este Tribunal Pleno, visible en la página 1109, Tomo XXIX, abril de 2009, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, «con número de registro digital: 167521».



treinta y dos minutos después de concluir la sesión de la Comisión de Derechos Humanos que modificó la iniciativa original del proyecto de Ley de Libre de (sic) Convivencia del Estado de Jalisco.

"En el caso concreto, no se trata de una violación formal que no trascienda en el resultado o producto legislativo, esto es, el Decreto Número 24486/LX/13 que contiene a la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco, sino que la violación al proceso legislativo se traduce en una incorrecta interpretación, respecto de un caso calificado como de obvia y urgente resolución, soslayando la normatividad orgánica del propio cuerpo deliberativo y sin sometimiento a votación de todo el cuerpo para considerarlo así, en los términos del artículo 36, fracción V, de la Ley Orgánica «del Poder Legislativo» del Estado de Jalisco.

"Asimismo, tampoco puede sostenerse que el referido asunto haya sido suficientemente discutido por parte de los diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso Local, debido a que muchos de ellos desconocían el contenido del dictamen –modificado unas horas antes–, mismo que recibieron durante la celebración de la sesión extraordinaria del día treinta y uno de octubre de dos mil trece."

86. Otro precedente relevante es la controversia constitucional 34/2014, resuelta por este Pleno en sesión de seis de octubre de dos mil quince, en la cual se declaró la invalidez de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, por considerarse actualizada una violación al procedimiento legislativo al constatarse la omisión de distribuir el dictamen respectivo con, por lo menos, veinticuatro horas de anticipación, así como de publicarlo en la Gaceta Parlamentaria. En la ejecutoria se determinó:

"Efectivamente, tales actuaciones afectan, sin lugar a dudas, las premisas básicas en que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, ya que, al no haberse distribuido el mencionado dictamen a los legisladores ni publicado en la Gaceta Parlamentaria, con la oportunidad debida, tal circunstancia impidió a las minorías, en especial a las que se opusieron a que ese asunto se incluyera a última hora en la orden del día por desconocer su contenido, contar con los elementos necesarios para poder discutir, expresar y defender su opinión, previamente a la aprobación de dictamen del proyecto de la ley impugnada.



"...

"Es evidente que los citados vicios impidieron a las minorías cumplir con su función parlamentaria que se caracteriza por la toma de decisiones con base en la discusión y, por tanto, resultan suficientes por sí mismas, dada su gravedad, para acarrear la invalidez de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo."

87. Pues bien, siguiendo con estos precedentes, en el caso debe concluirse que la ley impugnada es inconstitucional por violaciones al procedimiento legislativo, ya que el legislador no ofreció una motivación suficiente para sustentar la dispensa del trámite legislativo, que ordinariamente hubiera permitido a los legisladores contar con una copia del dictamen legislativo con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación para familiarizarse con la propuesta y reflexionar sobre su contenido para hacerse de una posición propia. Adicionalmente, los diputados sólo tuvieron acceso al contenido del dictamen mediante la publicación en la Gaceta Parlamentaria, publicación que se realizó en todo caso en un plazo brevísimo (menor a veinticuatro horas). Finalmente, no se constató que la dispensa se hubiera decretado por la mayoría calificada requerida reglamentariamente.

88. Todas estas irregularidades se han detectado frente a la constatación de la nula participación de las minorías legislativas para impulsar la aceleración del procedimiento legislativo. Por el contrario, la aceleración y dispensa de los trámites legislativos se realizaron en el presente caso con la oposición de los grupos minoritarios.

89. Por tanto, este Pleno considera que las irregularidades del procedimiento legislativo en este caso generan un potencial invalidante suficiente para declarar la inconstitucionalidad del procedimiento legislativo. Así, debe declararse la inconstitucionalidad de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz.

VII. Efectos de la sentencia

90. En términos de los artículos 41, fracción IV, 45 y 74 de la ley reglamentaria de la materia, las declaratorias de invalidez a las que se llegó en la presente



sentencia tienen efectos generales y los puntos resolutiveos serán notificados al Congreso del Estado de Veracruz, así como al Poder Ejecutivo de esa entidad. La vigencia de los efectos generales se surtirá a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso Local.

91. Ahora bien, este Pleno observa que la emisión de la ley combatida respondió a la pretensión de dar cumplimiento a un mandato legislativo, tal y como se observa del artículo tercero transitorio de la Ley General de Comunicación Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil dieciocho, el cual establece lo siguiente:

"Tercero. El Congreso de la Unión, los Congresos Locales y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México deberán armonizar su legislación, en un plazo no mayor a 90 días a partir de la publicación del presente decreto. Dicha legislación deberá entrar en vigor el mismo día que lo haga la ley que se expide por virtud del presente decreto."

92. En consecuencia, toda vez que la competencia legislativa ejercida por el Congreso del Estado de Veracruz no es de ejercicio potestativo, sino obligatorio, la declaratoria de invalidez debe venir acompañada del efecto de otorgarle un plazo para que, cumpliendo con los lineamientos fijados en esta sentencia, se inicie un nuevo procedimiento legislativo y se emita la ley correspondiente a más tardar dentro del periodo ordinario inmediato posterior a la notificación de los puntos resolutiveos de la presente sentencia.

En suma, por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de la Ley Número 248 de Comunicación Social Para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve, en atención al apartado VI de esta decisión.



TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la inteligencia de que la legislación correspondiente deberá emitirse, a más tardar, dentro del período ordinario de sesiones inmediato posterior a la notificación de los puntos resolutiveos de la presente sentencia, como se precisa en el apartado VII de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 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 las Ministras y 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 y trámite de la demanda, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo a favor solamente por una de las razones de invalidez, Piña Hernández por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek a favor solamente por una de las razones de invalidez, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por falta de consulta a las personas con discapacidad, así como indígena y afromexicana, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, denominada "Dispensa del trámite



legislativo", consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 248 de Comunicación Social Para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra. Las Ministras y el Ministro Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y 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 VII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 2) condenar al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave a que, a más tardar dentro del período ordinario de sesiones inmediato posterior a la notificación de los puntos resolutivos de la presente sentencia, inicie un nuevo procedimiento legislativo y emita la ley prevista en el artículo transitorio tercero de la Ley General de Comunicación Social, cumpliendo con los lineamientos fijados en esta sentencia.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y 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.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las Ministras y de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat con precisiones y Pérez Dayán con precisiones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, denominada



"Consulta previa", consistente en declarar infundado el concepto de invalidez atinente a que la Ley Número 248 de Comunicación Social Para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve resulta inválida por falta de consultas indígena y afroamericana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 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 28 de junio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular y concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 61/2019.

En sesión pública celebrada el doce de enero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la acción de inconstitucionalidad 61/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversas disposiciones de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial Local el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve.

Durante el desarrollo de la sesión, se sometió a consideración del Tribunal Pleno determinar si el Poder Legislativo del Estado de Veracruz estaba obligado a realizar una consulta previa a personas con discapacidad, así como a comunidades indígenas y afroamericanas. Una mayoría de seis Ministros y Ministras se pronunciaron en sentido negativo. Mi voto fue en sentido afirmativo, al estimar que sí era necesario consultarles, en términos de los artículos 2 de la Constitución General, en relación con el diverso 6.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente.

A continuación, el Tribunal Pleno discutió la constitucionalidad del procedimiento legislativo que le dio origen a la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en virtud de que durante



su desarrollo se dispensaron trámites sin justificarse la urgencia y mediante votación económica. Al respecto, se alcanzó una mayoría de diez votos en favor de declarar la invalidez de la totalidad de la ley. Por mi parte, en tanto las consultas previas a personas con discapacidad, así como comunidades indígenas y afromexicanas son un requisito procedimental de validez de los procesos de creación de leyes susceptibles de afectarles, voté en el sentido de la mayoría, pero por razones distintas.

A fin de desarrollar de manera sistemática lo anterior, suscribo el presente voto particular, en relación con la determinación mayoritaria de que no era necesaria la de consulta previa, y voto concurrente, por lo que respecta a la invalidez del procedimiento legislativo que le dio origen a la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

I. Ausencia de consulta previa a comunidades indígenas y afromexicanas

Como he sostenido en diversas ocasiones, las comunidades indígenas tienen derecho a ser consultadas, previo a la adopción de cualquier medida legislativa o administrativa susceptible de afectarles directamente, en términos de los artículos 6.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo;¹ 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,² así como 2 de la Constitución General.³ Derecho que se

¹ **Convenio número 169 de la OIT**

"Artículo 6o.

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

"a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, **cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.**"

² **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

"Artículo 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones."

"Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado."

³ **Constitución General**

"Artículo 2o. ...

"El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de **autonomía** que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las Constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.



hace extensivo a las personas afromexicanas, conforme a la norma constitucional citada.⁴

El derecho a la consulta previa es una manifestación de la **autodeterminación** de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Asimismo, es una **salvaguarda** de los demás derechos que les asisten de manera especial. Ello, debido a que comúnmente están marginados de la esfera política, lo que justifica la existencia de procedimientos especiales y diferenciados para atender a sus intereses.⁵

Al tratarse de un derecho de participación en aquellos asuntos que afectan de manera directa sus derechos e intereses, en el caso de medidas legislativas, los Congresos tienen el deber de prever una **fase adicional** en el proceso de creación de leyes con el fin de consultar a comunidades indígenas, así como afromexicanas. En consecuencia, la ausencia de consulta previa se ha caracterizado como un vicio en el proceso legislativo.⁶

En el caso, la Ley Número 248 establece un **modelo de comunicación social**. La comunicación social es propaganda gubernamental de carácter institucio-

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: ...

"B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, **las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.**

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de: ...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen."

⁴ **Constitución General**

Artículo 2o. ...

"C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la nación. **Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.**"

⁵ Voto concurrente en la acción de inconstitucionalidad 31/2014 resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte el ocho de marzo de dos mil dieciséis.

⁶ Este punto lo desarrollé de manera más extensa en el voto particular que formulé en las controversias constitucionales 38/2019, 28/2019 y 39/2019 resueltas por el Tribunal Pleno el tres de noviembre de dos mil veinte.



nal, con fines informativos, educativos o de orientación social.⁷ En el Estado de Veracruz, tiene como objetivo difundir el quehacer del gobierno, sus acciones o logros y estimular a la ciudadanía a acceder a algún beneficio o servicio público.⁸ En específico, la Ley Número 248 establece que la comunicación social deberá promover la difusión y conocimiento de los valores, principios y derechos constitucionales; impulsar el turismo, la educación, salud y protección civil; comunicar programas y actuaciones públicas; **difundir las lenguas originarias** y el patrimonio histórico del Estado, entre otros.⁹ De igual manera, dispone que **en las comunidades indígenas** se procurará que dichas campañas se difundan en la lengua o lenguas correspondientes.¹⁰ De esta

⁷ **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."

⁸ **Ley de Comunicación Social para el Estado de Veracruz**

"Artículo 4o. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"I. Campañas de comunicación social: Aquellas que difunden el quehacer gubernamental, acciones o logros de gobierno o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público."

⁹ **Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**

"Artículo 8o. Las campañas de comunicación social deberán:

"I. Promover la difusión y conocimiento de valores, principios y derechos constitucionales;

"II. Impulsar turismo, educación, salud y protección civil, entre otros;

"III. Informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones, de aspectos relevantes del funcionamiento de los sujetos obligados y de las condiciones de acceso y uso de los espacios y servicios públicos;

"IV. Cumplir con las obligaciones que en materia electoral establezca la legislación aplicable;

"V. Anunciar medidas preventivas de riesgos o que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas o el equilibrio ecológico y protección al ambiente;

"VI. Difundir las lenguas originarias y el patrimonio histórico del Estado;

"VII. Comunicar programas y actuaciones públicas, y

"VIII. Otros establecidos en las leyes."

¹⁰ **Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**

"Artículo 12. Se procurará que las campañas de comunicación social se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad.

"Las campañas de comunicación social deberán considerar el uso de la lengua de señas mexicana por medio de un intérprete o subtítulo, así como de textos o tecnologías que permitan el acceso a los contenidos de comunicación social en televisión o video a las personas con discapacidad auditiva.

"En comunidades indígenas, se procurará que las campañas de comunicación social se difundan en la lengua o las lenguas correspondientes."



manera, necesariamente afecta los derechos de las personas indígenas y afroamericanas, tanto en aquellos preceptos que los contemplan como aquellos en los que no se les menciona de manera explícita. Me explico.

El artículo 16 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que los Estados tomarán medidas para garantizar que puedan **acceder a los medios de información sin discriminación** y que estos medios **reflejen debidamente la diversidad cultural indígena**.¹¹

Por su parte, el artículo 2o. de la Constitución General establece que México es una **nación pluricultural**, sustentada en sus pueblos indígenas, por lo que garantiza su derecho a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen sus culturas e identidades.¹² Por su parte, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas dispone que la pluralidad de lenguas indígenas es una de las principales expresiones de la composición pluricultural de nuestro país. De ahí que las reconoce como **lenguas nacionales**.¹³

¹¹ **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas "Artículo 16.**

"1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas **y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación.**

"2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los **medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena.** Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de información privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena."

¹² **Constitución General**

"**Artículo 2o.** La nación mexicana es única e indivisible.

"La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. ...

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: ...

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad."

¹³ **Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas**

"**Artículo 3o.** Las lenguas indígenas son parte integrante del patrimonio cultural y lingüístico nacional. La diversidad de lenguas indígenas es una de las principales expresiones de la composición pluricultural de la nación mexicana."

"**Artículo 4o.** Las lenguas indígenas que se reconozcan en los términos de la presente ley y el español son lenguas nacionales por su origen histórico y tendrán la misma validez, garantizando en todo momento los derechos humanos a la no discriminación y acceso a la justicia de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en la materia de los que el Estado Mexicano sea Parte."



Como ha sostenido la Primera Sala,¹⁴ reconocer a las lenguas indígenas como nacionales tuvo como objeto el otorgar **reconocimiento** a la diversidad cultural de nuestro país, la cual se ve reflejada en la existencia de 364 variantes lingüísticas, mismas que están distribuidas en todo el territorio nacional. Sin embargo, estas lenguas enfrentan una lenta extinción, **lo que demanda de acciones positivas para proteger el derecho en cuestión para preservarlas y enriquecerlas**. Ello, pues la lengua tiene relevancia en la materialización de la diversidad étnica y cultura, en tanto constituye uno de los vehículos de construcción cultural que permite romper con el paradigma de la homogenización cultural.

En este sentido, si al diseñar el modelo de comunicación social el legislador elige sus fines, como en la especie determinó que deberá difundir las lenguas originarias, y el idioma en que se deberá transmitir, como en el caso dispuso que en las comunidades indígenas se procurará que las campañas se difundan en la lengua o lenguas correspondientes, entre otras cuestiones, ello incide en temas de **representación de la diversidad cultural, reconocimiento y preservación** de las lenguas originarias de las comunidades indígenas y afroamericanas, así como en su **acceso a información** relevante para el ejercicio de sus derechos de participación política, económicos, sociales y culturales.

Por este motivo, al no haberse incorporado una fase adicional dentro del procedimiento legislativo que le dio origen, a fin de consultar a las comunidades indígenas y afroamericanas, se debió invalidar en su totalidad.

II. Ausencia de consulta previa a personas con discapacidad

Como también he sostenido de manera reiterada, el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹⁵ establece que en la adopción de **decisiones sobre temas relacionados con personas con discapacidad**, los Estados celebrarán **consultas estrechas y colaborarán activamente con ellas**, a través de las organizaciones que las representan. En este

¹⁴ Amparo en revisión 622/2015, resuelto por la Primera Sala en sesión de veinte de enero de dos mil dieciséis.

¹⁵ **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**
"Artículo 4 Obligaciones generales

"...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."



sentido, se trata de un **derecho de participación** que obliga a los Estados a ajustar sus procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender las necesidades particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginadas de la esfera política.¹⁶

Ahora bien, esta disposición constituye una norma de rango constitucional, conforme al artículo 1o. de la Constitución General,¹⁷ de manera que forma parte del parámetro de regularidad del orden jurídico mexicano. En ese sentido, su inobservancia se ha caracterizado como un **vicio formal en los procesos legislativos** con potencial invalidante.¹⁸

En el caso, la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece un **modelo de comunicación social**. El diseño de dicho modelo implica cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad (accesibilidad) que afectan la totalidad de la ley, tanto en aquellos preceptos que las contemplan como en los que no las mencionan.

Así, el legislador local dispuso que **se procurará que las campañas de comunicación social se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad**. Para tal efecto, deberán considerar el uso de la lengua de señas mexicana, así como de textos o tecnologías que permitan el acceso a los contenidos en televisión o video a las personas con discapacidad auditiva.¹⁹

¹⁶ Voto particular en la acción de inconstitucionalidad 89/2015, resuelta por el Tribunal Pleno el quince de mayo de dos mil diecisiete.

¹⁷ **Constitución General**

"**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.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación 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, en los términos que establezca la ley."

¹⁸ Ídem.

¹⁹ **Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave** "**Artículo 12.** Se procurará que las campañas de comunicación social se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad.

"Las campañas de comunicación social deberán considerar el uso de la lengua de señas mexicana por medio de un intérprete o subtítulo, así como de textos o tecnologías que permitan el acceso a los contenidos de comunicación social en televisión o video a las personas con discapacidad auditiva.



Al respecto, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece la obligación de los Estados Partes de adoptar todas las medidas pertinentes para garantizar que puedan acceder en igualdad de condiciones a la información, a fin de que puedan vivir de forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida.²⁰ En este sentido, la información dirigida al público al general deberá estar disponible en formatos accesibles y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad.²¹

De manera análoga, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad dispone que las personas con discapacidad tienen derecho a la libertad de expresión y opinión, lo que incluye recabar y **recibir** información mediante

"En comunidades indígenas, se procurará que las campañas de comunicación social se difundan en la lengua o las lenguas correspondientes."

²⁰ **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

"Artículo 9 Accesibilidad 1.

"A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a:

"...

"f) Promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar su acceso a la información."

²¹ **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

"Artículo 21.

"Libertad de expresión y de opinión y acceso a la información

"Los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para que las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho a la libertad de expresión y opinión, incluida la libertad de recabar, recibir y facilitar información e ideas en igualdad de condiciones con las demás y mediante cualquier forma de comunicación que elijan con arreglo a la definición del artículo 2o. de la presente convención, entre ellas:

"a) Facilitar a las personas con discapacidad información dirigida al público en general, de manera oportuna y sin costo adicional, en formatos accesibles y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad;

"b) Aceptar y facilitar la utilización de la lengua de señas, el braille, los modos, medios, y formatos aumentativos y alternativos de comunicación y todos los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas con discapacidad en sus relaciones oficiales;

"c) Alentar a las entidades privadas que presten servicios al público en general, incluso mediante internet, a que proporcionen información y servicios en formatos que las personas con discapacidad puedan utilizar y a los que tengan acceso;

"d) Alentar a los medios de comunicación, incluidos los que suministran información a través de internet, a que hagan que sus servicios sean accesibles para las personas con discapacidad;

"e) Reconocer y promover la utilización de lenguas de señas."



cualquier forma de comunicación que les facilite una participación e integración en igualdad de condiciones que el resto de la población. Para tal efecto, las autoridades competentes deberán garantizar que la información dirigida al público en general esté disponible en formatos accesibles y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad.²²

En este sentido, si el diseño del modelo de comunicación social estatal implica toma de decisiones sobre accesibilidad, es evidente que la Ley Número 248 incide de manera transversal en derechos de personas con discapacidad. Por este motivo, al no haberse incorporado una fase adicional dentro del procedimiento legislativo que le dio origen, a fin de que sus opiniones e intereses fueran debidamente representados en los órganos de toma de decisiones que les conciernen, se debió declarar su invalidez.

Por las razones anteriormente expuestas, en la sesión en que se discutió el presente asunto, me pronuncié por la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave por ausencia de consulta previa a comunidades indígenas y afro-mexicanas, así como a personas con discapacidad. Asimismo, voté por la invalidez del procedimiento legislativo que le dio origen, ante la inobservancia del derecho de participación de estos grupos.

Este voto se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

²² Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad

"Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"I. **Accesibilidad.** Las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales."

"Artículo 32. Las personas con discapacidad tienen derecho a la libertad de expresión y opinión; incluida la libertad de recabar, recibir y facilitar información mediante cualquier forma de comunicación que les facilite una participación e integración en igualdad de condiciones que el resto de la población. Para tales efectos, las autoridades competentes establecerán entre otras, las siguientes medidas:

"I. Facilitar de manera oportuna y sin costo adicional, la información dirigida al público en general, en formatos accesibles y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad;

"II. Promover la utilización de la lengua de señas mexicana, el sistema Braille, y otros modos, medios y formatos de comunicación, así como el acceso a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluido internet;

"III. Las instituciones a cargo de servicios y programas sociales en materia de discapacidad proporcionarán la información y la asesoría requerida para favorecer su desarrollo e integración social, y

IV. Los medios de comunicación y las instituciones del sector privado que prestan servicios y suministran información al público en general, la proporcionarán en formatos accesibles y de fácil comprensión a las personas con discapacidad."

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 junio de 2021. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

