

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 II

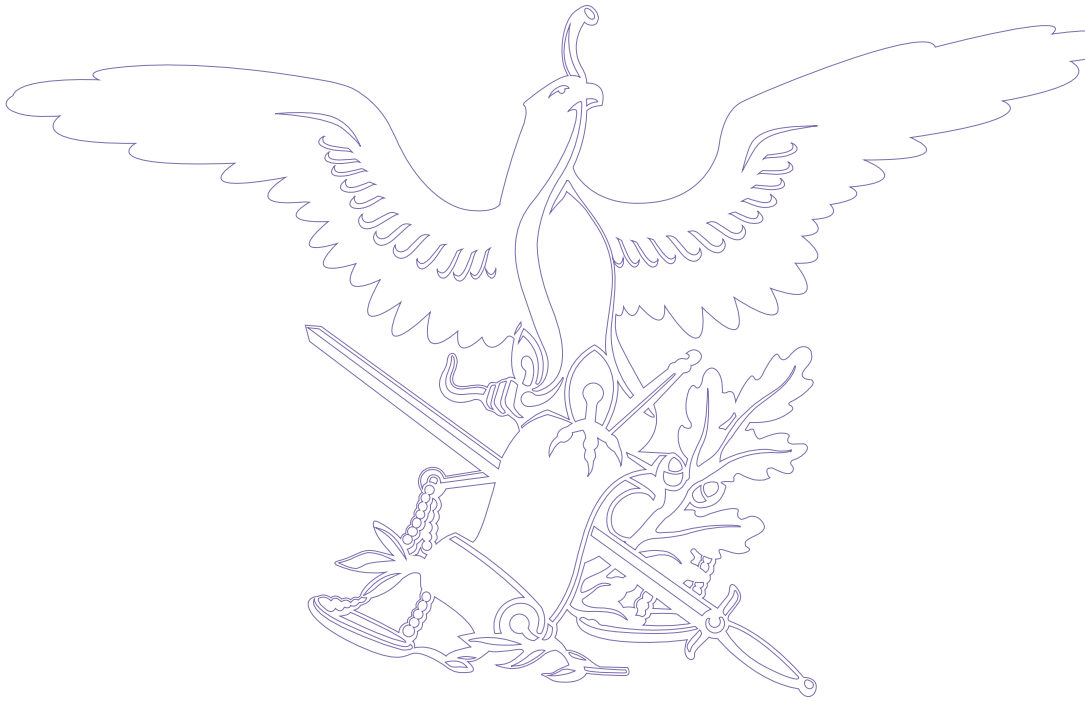
Junio de 2021

Pleno (2)

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 II

Junio de 2021

Pleno (2)

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

Primera Parte
PLENO DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2)



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





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. PARA DETERMINAR CUÁLES SON LAS NORMAS GENERALES IMPUGNADAS DEBE ATENDERSE A LA RESPECTIVA FE DE ERRATAS LA CUAL NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO, SINO UNA HERRAMIENTA DE TÉCNICA LEGISLATIVA QUE SE LIMITA A CORREGIR ERRORES EN LA PUBLICACIÓN DE AQUÉLLAS (LEY NÚMERO 132, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE LA HEROICA NOGALES, SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2020, CUYO TEXTO FUE CORREGIDO MEDIANTE FE DE ERRATAS, PUBLICADA EN EL MEDIO DE DIFUSIÓN OFICIAL LOCAL EL VEINTE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES (LEYES DE INGRESOS DE DIVERSOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE SONORA DEL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020).

IV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA MEDIANTE DIGITALIZACIÓN Y ESCANEADO DE DOCUMENTOS OFICIALES, 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 53, NUMERAL 3, DE LA LEY NÚMERO 90, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ÁLAMOS Y 55, FRACCIÓN III, INCISO A), DE LA LEY NÚMERO 107, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CANANEA, AMBAS DEL ESTADO DE SONORA PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020].



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 SONORA 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 SONORA DEL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020).

VII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN DISCO COMPACTO "CD Y/O DVD", DISCO FLEXIBLE DE 3.5 PULGADAS, MEDIO MAGNÉTICO Y/O DIGITAL, VIDEO, AUDIO CASETES Y USB, ASÍ COMO POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS DE EXPEDIENTES Y DOCUMENTOS DE ARCHIVO POR HOJA IMPRESA, EXPEDICIÓN DE PLANOS, ENTRE OTROS, 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 28, NUMERAL 5, APARTADO B, DE LA LEY NÚMERO 93, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ARIZPE; 14, INCISO M) Y 51, FRACCIÓN III, DE LA LEY NÚMERO 103, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO BENITO JUÁREZ; 98, NUMERAL 17, INCISO B), DE LA LEY NÚMERO 106, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CAJEME; 58, NUMERAL 14, DE LA LEY NÚMERO 112, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GENERAL PLUTARCO ELÍAS CALLES; 79, FRACCIÓN VII, DE LA LEY NÚMERO 117, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS; 30, FRACCIÓN II, DE LA LEY NÚMERO 123, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE IMURIS; 65, FRACCIÓN III, DE LA LEY NÚMERO 125, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE



INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA; 78, INCISO I), DE LA LEY NÚMERO 131, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NAVOJOA; 105, FRACCIÓN IV, DE LA LEY NÚMERO 132, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE LA HEROICA NOGALES, DE CONTENIDO: "105. LAS ACTIVIDADES SEÑALADAS EN EL PRESENTE ARTÍCULO CAUSARÁN LAS SIGUIENTES CUOTAS: ... IV. POR LOS SERVICIOS O SOLICITUDES DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: B) INFORMACIÓN EN DISCO COMPACTO \$50.00 C/U"; 73, NUMERAL 6, INCISOS D) Y E), DE LA LEY NÚMERO 137, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUERTO PEÑASCO; 12, FRACCIÓN II, DE LA LEY NÚMERO 142, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE DE JESÚS; 48, INCISO F), DE LA LEY NÚMERO 143, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN IGNACIO RÍO MUERTO; 70 DE LA LEY NÚMERO 145, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS RÍO COLORADO, TODOS DEL ESTADO DE SONORA Y DEL EJERCICIO FISCAL DE 2020].

VIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN COPIAS SIMPLES O CERTIFICADAS, EXPEDICIÓN DE COPIAS DE EXPEDIENTES Y DOCUMENTOS DE ARCHIVO, POR HOJA IMPRESA POR MEDIO DE DISPOSITIVO INFORMÁTICO, POR EL SERVICIO DE FOTOCOPIADO POR HOJA, POR EL SERVICIO DE ESCANEADO POR HOJA, POR EXPEDICIÓN DE PLANOS, CROQUIS, MAPAS Y ESTADOS DE CUENTA, 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 53, NUMERAL 3, DE LA LEY NÚMERO 90, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ÁLAMOS, SONORA; 28, NUMERAL 5, APARTADO B, INCISOS A), D) Y E), 14, INCISO M), Y 51, FRACCIÓN III, DE LA LEY NÚMERO 103, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO BENITO JUÁREZ; 98, NUMERAL 17, INCISOS A), C) Y D), DE LA LEY NÚMERO 106, DE INGRESOS



Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CAJEME; 55, FRACCIÓN III, INCISO A), DE LA LEY NÚMERO 107, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CANANEA; 87 DE LA LEY NÚMERO 114, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ETCHOJOA; 58, NUMERAL 14, DE LA LEY NÚMERO 112, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GENERAL PLUTARCO ELÍAS CALLES; 79, FRACCIÓN 7, INCISOS A), C), D) Y E), DE LA LEY NÚMERO 117, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS; 30, FRACCIÓN II, INCISOS A) Y B), DE LA LEY NÚMERO 123, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE IMURIS; 65, FRACCIÓN III, DE LA LEY NÚMERO 125, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA; 35, FRACCIÓN III, INCISOS A) Y B), DE LA LEY NÚMERO 128, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NACO; 78, INCISO I), NUMERALES 8, 9, 10, 11 Y 12, DE LA LEY NÚMERO 131, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NAVOJOA; 105, FRACCIÓN IV, DE LA LEY NÚMERO 132, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE LA HEROICA NOGALES, DE CONTENIDO: "105. LAS ACTIVIDADES SEÑALADAS EN EL PRESENTE ARTÍCULO CAUSARÁN LAS SIGUIENTES CUOTAS: ... IV. POR LOS SERVICIOS A SOLICITUDES DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: A) REPRODUCCIÓN DE DOCUMENTOS –COPIA SIMPLE: I. LAS PRIMERAS TRES HOJAS \$10.00 C/U; II. DE LA CUARTA HOJA EN ADELANTE \$2.00 C/U"; 45, FRACCIÓN III, INCISOS A) Y B), Y 73, NUMERAL 6, INCISO C), DE LA LEY NÚMERO 137, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUERTO PEÑASCO; 12, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY NÚMERO 142, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE DE JESÚS; 48, INCISO F), DE LA LEY NÚMERO 143, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN IGNACIO RÍO MUERTO; 70 DE LA LEY NÚMERO 145, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS RÍO COLORADO, TODOS DEL ESTADO DE SONORA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2020].



IX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE CUANDO LA ENTREGA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA GENERE GASTOS DE ENVÍO DE PAQUETERÍA AL SOLICITANTE, AL NO JUSTIFICAR SU MONTO ATENDIENDO AL RESPECTIVO COSTO DE ENVÍO [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 51, FRACCIÓN III, DE LA LEY NÚMERO 103, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO BENITO JUÁREZ; 58, NUMERAL 14, DE LA LEY NÚMERO 112, DE INGRESO Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GENERAL PLUTARCO ELÍAS CALLES; 30, FRACCIÓN II, INCISO D), DE LA LEY NÚMERO 123, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE IMURIS; 78, INCISO I), NUMERAL 7, DE LA LEY NÚMERO 131, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NAVOJOA; 70, NUMERAL 5, DE LA LEY NÚMERO 145, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS RÍO COLORADO, TODOS DEL ESTADO DE SONORA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2020].

X. DERECHOS POR LA EXPEDICIÓN DE DOCUMENTOS. LA EXISTENCIA DE DOS FRACCIONES DE UN MISMO NUMERAL QUE REGULAN EL COBRO DE DOS DIVERSAS CONTRIBUCIONES DE ESA ÍNDOLE, VIOLA EL DERECHO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN IV, RELATIVA A LOS SERVICIOS A SOLICITUDES DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE LA LEY NÚMERO 132, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE LA HEROICA NOGALES DEL ESTADO DE SONORA DEL EJERCICIO FISCAL DE 2020).

XI. LIBERTADES DE EXPRESIÓN, DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. LAS MANIFESTACIONES, DESFILES, REUNIONES, MARCHAS, INAUGURACIONES, EXHIBICIONES Y CELEBRACIÓN DE EVENTOS DIVERSOS EN ESPACIOS PÚBLICOS NO DEBEN CONDICIONARSE A UN PERMISO PREVIO COMO ALTERNATIVA AFECTANDO DE MANERA DESPROPORCIONADA ESOS DERECHOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 75, INCISO C), DE LA LEY NÚMERO 89, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO EL MUNICIPIO DE AGUA PRIETA SONORA, Y 43, INCISO C),



FRACCIÓN I, DE LA LEY NÚMERO 93, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ARIZPE, SONORA, AMBAS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020].

XII. DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.

XIII. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS.

XIV. LIBERTAD DE REUNIÓN. MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL.

XV. DERECHO FUNDAMENTAL AL HONOR. SUS DIMENSIONES SUBJETIVA Y OBJETIVA.

XVI. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. SU ESPECIAL POSICIÓN FRENTE A LOS DERECHOS DE LA PERSONALIDAD.

XVII. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LAS ESTABLECIDAS CON MOTIVO DE INSULTOS A LA AUTORIDAD E INTERPRETAR O REPRODUCIR CANCIONES OBSCENAS EN LUGAR PÚBLICO O EXPRESAR EN CUALQUIER FORMA FRASES INJURIOSAS O IRRESPETUOSAS, VULNERAN EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 77, INCISOS C), D) Y G), DE LA LEY NÚMERO 89, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE AGUA PRIETA, SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020].

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

XIX. IMPUESTOS ADICIONALES. EL QUE TIENE COMO BASE EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA DE PAGO DE LOS IMPUESTOS Y DERECHOS MUNICIPALES A QUE SE ENCUENTRA OBLIGADO EL CONTRIBUYENTE DESATIENDE SU CAPACIDAD CONTRIBUTIVA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 21 DE LA LEY NÚMERO 89, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE AGUA PRIETA; 22 DE LA



LEY NÚMERO 90, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ÁLAMOS; 11 DE LA LEY NÚMERO 91, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ALTAR; 10 DE LA LEY NÚMERO 93, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ARIZPE; 11 DE LA LEY NÚMERO 96, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BACANORA; 10 DE LA LEY NÚMERO 97, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BACERAC; 10 DE LA LEY NÚMERO 99, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BÁCUM; 10 DE LA LEY NÚMERO 100, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BANÁMICHÍ; 10 DE LA LEY NÚMERO 102, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BAVISPE; 12 DE LA LEY NÚMERO 103, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BENITO JUÁREZ; 11 DE LA LEY NÚMERO 104, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BENJAMÍN HILL; 10 DE LA LEY NÚMERO 107, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CANANEA; 28 DE LA LEY NÚMERO 113, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE EMPALME; 30 DE LA LEY NÚMERO 114, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ETCHOJOA; 17 DE LA LEY NÚMERO 112, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GENERAL PLUTARCO ELÍAS CALLES; 28 DE LA LEY NÚMERO 117, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS; 11 DE LA LEY NÚMERO 119, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE HUACHINERA; 44 DE LA LEY NÚMERO 121, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE HUATABAMPO; 14 DE LA LEY NÚMERO 130, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NACOZARI; 23 DE LA LEY NÚMERO 131, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NAVOJOA; 26 DE LA LEY NÚMERO 132, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE LA HEROICA NO-



GALES; 13 DE LA LEY NÚMERO 136, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL H. AYUNTAMIENTO DE PITIQUITO; 20 DE LA LEY NÚMERO 137, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUERTO PEÑASCO; 10 DE LA LEY NÚMERO 138, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE QUIRIEGO; 11 DE LA LEY NÚMERO 141, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAHUARIPA; 16 DE LA LEY NÚMERO 143, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN IGNACIO RÍO MUERTO; 27 DE LA LEY NÚMERO 145, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL H. AYUNTAMIENTO DE SAN LUIS RÍO COLORADO; 10 DE LA LEY NÚMERO 146, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DE HORCASITAS; 12 DE LA LEY NÚMERO 148, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA; 9, DE LA LEY NÚMERO 159, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE YÉCORA, TODOS DEL ESTADO DE SONORA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020).

XX. CONTRIBUCIONES MUNICIPALES POR LA EXPEDICIÓN DE PERMISOS PROVISIONALES PARA LA VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS. LAS QUE SE DEBEN CUBRIR PARA LA OBTENCIÓN DE UN PERMISO PARA LA CELEBRACIÓN DE FIESTAS SOCIALES Y FAMILIARES, IMPLICAN UNA RESTRICCIÓN AL DERECHO DE REUNIÓN SIN FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 27, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 91, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ALTAR; 27, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 93, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ARIZPE; 23, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 96, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BACANORA; 17, FRACCIÓN I, DE LA LEY NÚMERO 97, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BACERAC; 24, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 98, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BACOACHI; 28, INCISO B), Y 32, FRACCIÓN II, DE LA LEY NÚMERO 99,



DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BÁCUM; 28, FRACCIÓN II, NUMERALES 1 Y 2, DE LA LEY NÚMERO 100, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BANÁMICHÍ; 23, FRACCIÓN I, DE LA LEY NÚMERO 101, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BAVIÁCORA; 17, FRACCIÓN I, DE LA LEY NÚMERO 102, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BAVISPE; 56, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY NÚMERO 103, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BENITO JUÁREZ; 60, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 104, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BENJAMÍN HILL; 31, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 105, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CABORCA; 59, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 107, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CANANEA; 39, FRACCIÓN II, INCISO D), NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 108, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CARBÓ; 24, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 109, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CUCURPE; 22, FRACCIÓN I, NUMERAL 3, DE LA LEY NÚMERO 110, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CUMPAS; 83, FRACCIÓN II, INCISOS A) Y B), DE LA LEY NÚMERO 117, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS; 17, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY NÚMERO 119, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE HUACHINERA; 17, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 120, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE HUÁSBAS; 102, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY NÚMERO 121, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE HUATABAMPO; 39, NUMERAL 2, INCISO A), DE LA LEY NÚMERO 127, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MOCTEZUMA; 36, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 128, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NACO; 74, FRACCIÓN II, EN LA PORCIÓN



NORMATIVA "EVENTOS SOCIALES Y FAMILIARES", DE LA LEY NÚMERO 131, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NAVOJOA; 115, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 132, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE LA HEROICA NOGALES; 24, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 136, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PITIQUITO; 72, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 137, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUERTO PEÑASCO; 16, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 138, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE QUIRIEGO; 13, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 139, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE RAYÓN; 30, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 141, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAHUARIPA; 53, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 143, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN IGNACIO RÍO MUERTO; 12, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 144, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN JAVIER, SONORA; 82, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 145, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS RÍO COLORADO; 46, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 148, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA; 18, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY NÚMERO 149, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ; 12, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 153, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TEPACHE; 22, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 154, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TRINCHERAS; 32, FRACCIÓN I, INCISO A), Y 36, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 156, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE URES; 16, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 157, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE VILLA HIDALGO; 15, FRACCIÓN I,



INCISO A), DE LA LEY NÚMERO 158, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE VILLA PESQUEIRA; 17, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 159, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE YÉCORA, TODOS DEL ESTADO DE SONORA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2020].

XXI. CONTRIBUCIONES MUNICIPALES POR LA EXPEDICIÓN DE PERMISOS PROVISIONALES PARA LA VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS. LA ESTABLECIDA PARA LA OBTENCIÓN DE UN PERMISO PARA CELEBRAR CARRERAS DE CABALLOS, RODEOS, JARIPEO Y "EVENTOS PÚBLICOS SIMILARES", SIN DESCRIBIR EL HECHO GRAVADO Y SIN ATENDER AL COSTO DE SERVICIO PÚBLICO RESPECTIVO, VIOLA EL DERECHO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN II, NUMERAL 3, DE LA LEY NÚMERO 100, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BANÁMICHÍ, SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2020).

XXII. CONTRIBUCIONES MUNICIPALES POR LA EXPEDICIÓN DE PERMISOS PROVISIONALES PARA LA VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS. LAS QUE SE DEBEN CUBRIR PARA LA OBTENCIÓN DE UN PERMISO PARA LA CELEBRACIÓN DE FIESTAS SOCIALES Y FAMILIARES, IMPLICAN UNA RESTRICCIÓN AL DERECHO DE REUNIÓN SIN FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 59, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 146, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DE HORCASITAS, DEL ESTADO DE SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2020).

XXIII. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. CUANDO UNA LEY CONTenga UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO.

XXIV. MULTAS A LOS OPERADORES DE TRANSPORTE PÚBLICO. LAS PREVISTAS POR PERMITIR EL ACCESO A VEHÍCULOS PÚBLICOS DE PASAJE A INDIVIDUOS EN ESTADO DE EBriedAD O QUE, POR SU FALTA DE ASEO O ESTADO DE SALUD, PERJUDIQUE O MOLESTE AL RESTO DE LOS PASA-



JEROS, VIOLAN LOS DERECHOS HUMANOS A LA NO DISCRIMINACIÓN Y A LA DIGNIDAD HUMANA, ASÍ COMO EL DE SEGURIDAD JURÍDICA [INVÁLIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 68, INCISO K), DE LA LEY NÚMERO 90, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ÁLAMOS; 85, INCISO Q), DE LA LEY NÚMERO 113, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE EMPALME; 95, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 114, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ETCHOJOA; 30, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 116, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GRANADOS; 105, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 117, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS; 122, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 121, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE HUATABAMPO; 77, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 125, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA; 49, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 127, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MOCTEZUMA; 49, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 128, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NACO; 85, INCISO W), DE LA LEY NÚMERO 131, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NAVOJOA, 43, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 141, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAHUARIPA; 65, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 143, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN IGNACIO RÍO MUERTO; 73, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 146, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DE HORCASITAS; 20, INCISO E), DE LA LEY NÚMERO 155, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TUBUTAMA; 49, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 156, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE URES, TODAS DEL ESTADO DE SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2020].

XXV. DERECHOS POR INGRESO A UN PARQUE MUNICIPAL. PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE CUOTAS DIFERENCIADAS ENTRE HOMBRES



Y MUJERES, ASÍ COMO ENTRE PERSONAS LOCALES O FORÁNEAS EN FUNCIÓN DE SU LUGAR DE RESIDENCIA [DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 17 DE LA LEY NÚMERO 93, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ARIZPE, 10, INCISOS B) Y D), DE LA LEY NÚMERO 142, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE DE JESÚS, AMBAS DEL ESTADO DE SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2020].

XXVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL PARA QUE EN UN FUTURO NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD EN CUALQUIER OTRA DISPOSICIÓN DE CARÁCTER GENERAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 21, 75, INCISO C), Y 77, INCISOS C), D) Y G), DE LA LEY NÚMERO 89, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE AGUA PRIETA; 11 Y 27, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 91, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ALTAR; 22, 53, NUMERAL 3, Y 68, INCISO K), DE LA LEY NÚMERO 90, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ÁLAMOS; 10, 27, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, 28, NUMERAL 5, APARTADO B, Y 43, INCISO C), FRACCIÓN I, DE LA LEY NÚMERO 93, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ARIZPE; 11 Y 23, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 96, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BACANORA; 10 Y 17, FRACCIÓN I, DE LA LEY NÚMERO 97, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BACERAC; 24, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 98, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BACOACHI; 10, 28, INCISO B), Y 32 FRACCIÓN II, DE LA LEY NÚMERO 99, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BÁCUM; 10 Y 28, FRACCIÓN II, DE LA LEY NÚMERO 100, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BANÁMICHÍ; 23, FRACCIÓN I, DE LA LEY NÚMERO 101, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BAVIÁCORA; 10 Y 17, FRACCIÓN I, DE LA LEY NÚMERO 102, DE INGRESOS



Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BAVISPE, 12, 14, INCISO M), 51, FRACCIÓN III, Y 56, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY NÚMERO 103, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO BENITO JUÁREZ; 11 Y 60, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 104, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BENJAMÍN HILL, 31, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 105, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CABORCA, 98, NUMERAL 17, DE LA LEY NÚMERO 106, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CAJEME, 10, 55, FRACCIÓN III, Y 59, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 107, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CANANEA, 39, FRACCIÓN II, INCISO D), NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 108, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CARBÓ; 24, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 109, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CUCURPE, 22, FRACCIÓN I, NUMERAL 3, DE LA LEY NÚMERO 110, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CUMPAS; 28 Y 85, INCISO Q), DE LA LEY NÚMERO 113 –AUN CUANDO EN LA DEMANDA SE CITE "112"–, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE EMPALME; 30, 87 Y 95, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 114 –AUN CUANDO EN LA DEMANDA SE CITE "113"–, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ETCHOJOA, 17 Y 58, NUMERAL 14, DE LA LEY NÚMERO 112 –AUN CUANDO EN LA DEMANDA SE CITE "115"–, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GENERAL PLUTARCO ELÍAS CALLES, 30, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 116, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GRANADOS, 28 Y 79, FRACCIÓN VII, 83, FRACCIÓN II, INCISOS A) Y B), Y 105, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 117, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, 11 Y 17, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY NÚMERO 119, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE HUACHINERA, 17, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 120, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE



INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE HUÁSBAS, 44, 102, FRACCIÓN II, INCISO A), Y 122, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 121, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DEL INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE HUATABAMPO, 30, FRACCIÓN II, DE LA LEY NÚMERO 123, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE IMURIS, 65, FRACCIÓN III, Y 77, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 125 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA, 39, NUMERAL 2, INCISO A), Y 49, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 127, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MOCTEZUMA, 35, FRACCIÓN III, 36, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, Y 49, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 128, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NACO, 14 DE LA LEY NÚMERO 130, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NACUZARI, 23, 74, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EVENTOS SOCIALES Y FAMILIARES", 78, INCISO I), Y 85, INCISO W), DE LA LEY NÚMERO 131, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NAVOJOA, 26, 105, FRACCIÓN IV –"105. LAS ACTIVIDADES SEÑALADAS EN EL PRESENTE ARTÍCULO CAUSARÁN LAS SIGUIENTES CUOTAS: ... IV. POR LOS SERVICIOS A SOLICITUDES DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: A) REPRODUCCIÓN DE DOCUMENTOS –COPIA SIMPLE: I. LAS PRIMERAS TRES HOJAS \$10.00 C/U; II. DE LA CUARTA HOJA EN ADELANTE \$2.00 C/U; B) INFORMACIÓN EN DISCO COMPACTO \$50.00 C/U"–, Y 115, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 132, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE LA HEROICA NOGALES, 13 Y 24, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 136, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PITIQUITO, 20, 45, FRACCIÓN III, 72, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, Y 73, NUMERAL 6, INCISOS C), D) Y E), DE LA LEY NÚMERO 137, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUERTO PEÑASCO, 10 Y 16, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 138, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE QUIRIEGO, 13, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 139, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE RAYÓN, 11, 30, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, Y



43, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 141, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAHUARIPA, 12, FRACCIÓN II, DE LA LEY NÚMERO 142, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE DE JESÚS, 16, 48, INCISO F,) 53, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, Y 65, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 143, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN IGNACIO RÍO MUERTO, 12, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 144, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN JAVIER, 27, 70 Y 82, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 145, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS RÍO COLORADO, 10, 59, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, Y 73, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 146, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DE HORCASITAS, 12 Y 46, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 148, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA, 18, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY NÚMERO 149, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ, 12, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 153, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TEPACHE, 22, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 154, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TRINCHERAS, 20, INCISO E), DE LA LEY NÚMERO 155, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TUBUTAMA, 32, FRACCIÓN I, INCISO A), 36, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, Y 49, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 156, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE URES, 16, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 157, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE VILLA HIDALGO, 15, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY NÚMERO 158, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE VILLA PESQUEIRA Y 9 Y 17, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 159, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE YÉCORÁ, TODOS DEL ESTADO DE SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, ASÍ COMO LA FE DE ERRATAS DE LA LEY CORRESPONDIENTE DE LA HEROICA NOGALES, PUBLICADA EN EL MEDIO OFICIAL LOCAL EL 20 DE FEBRERO DEL 2020].



XXVII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 21, 75, INCISO C), Y 77, INCISOS C), D) Y G), DE LA LEY NÚMERO 89, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE AGUA PRIETA, 11 Y 27, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 91, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ALTAR, 22, 53, NUMERAL 3, Y 68, INCISO K), DE LA LEY NÚMERO 90, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ÁLAMOS, 10, 27, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, 28, NUMERAL 5, APARTADO B, Y 43, INCISO C), FRACCIÓN I, DE LA LEY NÚMERO 93, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ARIZPE, 11 Y 23, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 96, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BACANORA, 10 Y 17, FRACCIÓN I, DE LA LEY NÚMERO 97 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BACERAC, 24, FRACCIÓN I, NUMERAL, DE LA LEY NÚMERO 98, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BACOACHI, 10, 28, INCISO B), Y 32, FRACCIÓN II, DE LA LEY NÚMERO 99, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BÁCUM, 10 Y 28, FRACCIÓN II, DE LA LEY NÚMERO 100, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BANÁMICHÍ, 23, FRACCIÓN I, DE LA LEY NÚMERO 101, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BAVIÁCORA, 10 Y 17, FRACCIÓN I, DE LA LEY NÚMERO 102, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BAVISPE, 12, 14, INCISO M), 51, FRACCIÓN III, Y 56, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY NÚMERO 103, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO BENITO JUÁREZ, 11 Y 60, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 104, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BENJAMÍN HILL, 31, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 105, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CABORCA, 98, NUMERAL 17, DE LA LEY NÚMERO 106, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CAJEME, 10, 55,



FRACCIÓN III, Y 59, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 107, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CANANEA, 39, FRACCIÓN II, INCISO D), NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 108, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CARBÓ, 24, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 109, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CUCURPE, 22, FRACCIÓN I, NUMERAL 3, DE LA LEY NÚMERO 110, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CUMPAS, 28 Y 85, INCISO Q), DE LA LEY NÚMERO 113 –AUN CUANDO EN LA DEMANDA DE CITE "112"–, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE EMPALME, 30, 87 Y 95, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 114 –AUN CUANDO EN LA DEMANDA SE CITE "113"–, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ETCHOJOA, 17 Y 58, NUMERAL 14, DE LA LEY NÚMERO 112, –AUN CUANDO EN LA DEMANDA SE CITE "115"–, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GENERAL PLUTARCO ELÍAS CALLES, 30, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 116, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GRANADOS, 28, 79, FRACCIÓN VII, 83, FRACCIÓN II, INCISOS A) Y B), Y 105, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 117, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, 11 Y 17, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY NÚMERO 119, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE HUACHINERA, 17, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 120, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE HUÁSBAS, 44, 102, FRACCIÓN II, INCISO A), Y 122, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 121, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE HUATABAMPO, 30, FRACCIÓN II, DE LA LEY NÚMERO 123, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE IMURIS, 65, FRACCIÓN III, Y 77, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 125, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA, 39, NUMERAL 2, INCISO A), Y 49, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 127, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MOCTEZUMA, 35, FRACCIÓN III, 36, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, Y 49, INCISO



J), DE LA LEY NÚMERO 128, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NACO, 14 DE LA LEY NÚMERO 130, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NACAZARI, 23, 74, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EVENTOS SOCIALES Y FAMILIARES", 78, INCISO I), Y 85, INCISO W), DE LA LEY NÚMERO 131, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NAVOJOA, 26, 105, FRACCIÓN IV –"105. LAS ACTIVIDADES SEÑALADAS EN EL PRESENTE ARTÍCULO CAUSARÁN LAS SIGUIENTES CUOTAS: ... IV. POR LOS SERVICIOS A SOLICITUDES DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: A) REPRODUCCIÓN DE DOCUMENTOS –COPIA SIMPLE: I. LAS PRIMERAS TRES HOJAS \$10.00 C/U; II. DE LA CUARTA HOJA EN ADELANTE \$2.00 C/U; B) INFORMACIÓN EN DISCO COMPACTO \$50.00 C/U"–, Y 115, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 132, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE LA HEROICA NOGALES, 13 Y 24, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 136, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PITIQUITO, 20, 45, FRACCIÓN III, 72, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, Y 73, NUMERAL 6, INCISOS C), D) Y E), DE LA LEY NÚMERO 137, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUERTO PEÑASCO, 10 y 16, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 138, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE QUIRIEGO, 13, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 139, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE RAYÓN, 11, 30, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, Y 43, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 141, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAHUARIPA, 12, FRACCIÓN II, DE LA LEY NÚMERO 142, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE DE JESÚS, 16, 48, INCISO F), 53, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, Y 65, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 143, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN IGNACIO RÍO MUERTO, 12, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 144, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN JAVIER, 27, 70 Y 82, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 145, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL



AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS RÍO COLORADO, 10, 59, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, Y 73, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 146, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DE HORCASITAS, 12 Y 46, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 148, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA, 18, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY NÚMERO 149, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ, 12, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 153, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TEPACHE; 22, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 154, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TRINCHERAS, 20, INCISO E), DE LA LEY NÚMERO 155, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TUBUTAMA, 32, FRACCIÓN I, INCISO A), 36, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, Y 49, INCISO J), DE LA LEY NÚMERO 156, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE URES, 16, FRACCIÓN I, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 157, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE VILLA HIDALGO, 15, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY NÚMERO 158, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE VILLA PESQUEIRAY 9 Y 17, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 159, DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE YÉCORA, TODOS DEL ESTADO DE SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, ASÍ COMO LA FE DE ERRATAS DE LA LEY CORRESPONDIENTE DE LA HEROICA NOGALES, PUBLICADA EN EL MEDIO OFICIAL LOCAL EL 20 DE FEBRERO DE 2020].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 95/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 22 DE SEPTIEMBRE DE 2020. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: BRENDA MONTESINOS SOLANO.

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



VISTOS, para resolver los autos relativos a la **acción de inconstitucionalidad 95/2020**, promovida por la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—Presentación de la acción. Por oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintisiete de enero de dos mil veinte, **María del Rosario Piedra Ibarra**, presidenta de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicita la invalidez de las normas que se precisan, emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se señalan:

Órganos que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan: Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora.

Normas generales cuya invalidez se reclaman. En la acción de inconstitucionalidad se impugnaron las siguientes normas generales, todas publicadas en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el día veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve:

a) Cobros excesivos y desproporcionados por acceso a la información:

Artículo 53, numeral 3, de la Ley Número 90, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Álamos**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 28, numeral 5, apartado B, de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Arizpe**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículos 14, inciso m), y 51, fracción III, de la Ley Número 103, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Benito Juárez**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.



Artículo 98, numeral 17, de la Ley Número 106, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Cajeme**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 55, fracción III, de la Ley Número 107, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Cananea**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 87 de la Ley Número 114, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Etchojoa**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 58, numeral 14, de la Ley Número 112, de Ingreso y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **General Plutarco Elías Calles**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículos 79, fracción VII, de la Ley Número 117, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Guaymas**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 30, fracción II, de la Ley Número 123, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Imuris**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 65, fracción III, de la Ley Número 125, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Magdalena**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 35, fracción III, de la Ley Número 128, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Naco**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 78, inciso i), de la Ley Número 131, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Navojoa**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.



Artículo 104, fracción VI, de la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la **Heroica Nogales**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículos 45, fracción III, y 73, numeral 6, incisos c), d) y e), de la Ley Número 137, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Puerto Peñasco**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 12, fracción II, de la Ley Número 142, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Felipe de Jesús**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 48, inciso f), de la Ley Número 143, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Ignacio Río Muerto**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 70 de la Ley Número 145, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Luis Río Colorado**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

b) Transgresión a la libertad de expresión:

Artículos 75, inciso c), y 77, incisos c), d) y g), de la Ley Número 89, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Agua Prieta**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 43, inciso c), fracción I, de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Arizpe**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

c) Impuestos adicionales:

Artículo 21 de la Ley Número 89, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Agua Prieta**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.



Artículo 22 de la Ley Número 90, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Álamos**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 11 de la Ley Número 91, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Altar**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 10 de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Arizpe**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 11 de la Ley Número 96, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bacanora**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 10 de la Ley Número 97, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bacerac**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 10 de la Ley Número 99, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bácum**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 10 de la Ley Número 100, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Banámichi**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 10 de la Ley Número 102, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bavispe**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 12 de la Ley Número 103, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Benito Juárez**, Sonora, para el ejercicio fiscal 2020.



Artículo 11 de la Ley Número 104, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Benjamín Hill**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 10 de la Ley Número 107, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Cananea**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 28 de la Ley Número 113, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Empalme**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte (en la demanda se cita erróneamente Ley Número **112**).

Artículo 30 de la Ley Número 114, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Etchojoa**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte (en la demanda se cita erróneamente ley **113**).

Artículo 17 de la Ley Número 112, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **General Plutarco Elías Calles**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte (en la demanda se cita erróneamente ley **115**).

Artículo 28 de la Ley Número 117, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Guaymas**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 11 de la Ley Número 119, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huachinera**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 44 de la Ley Número 121, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huatabampo**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 14 de la Ley Número 130, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Nacoziari**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.



Artículo 23 de la Ley Número 131, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Navojoa**, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2020.

Artículo 26 de la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la **Heroica Nogales**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 13 de la Ley Número 136, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de **Pitiquito**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 20 de la Ley Número 137, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Puerto Peñasco**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 10 de la Ley Número 138, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Quiriego**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 11 de la Ley Número 141, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de **Sahuaripa**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 16 de la Ley Número 143, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Ignacio Río Muerto**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 27 de la Ley Número 145, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de **San Luis Río Colorado**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 10 de la Ley Número 146, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Miguel de Horcasitas**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.



Artículo 12 de la Ley Número 148, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Santa Ana**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 9, de la Ley Número 159, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Yécora**, Sonora, el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

d) Libertad de reunión:

Artículo 27, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 91, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Altar**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 27, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Arizpe**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 23, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 96, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bacanora**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 17, fracción I, de la Ley Número 97, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bacerac**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 24, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 98, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bacoachi**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículos 28, inciso b), y 32, fracción II, de la Ley Número 99, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bácum**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 28, fracción II, de la Ley Número 100, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Banámichi**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.



Artículo 23, fracción I, de la Ley Número 101, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Baviácora**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 17, fracción I, de la Ley Número 102, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bavispe**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 56, fracción II, inciso a), de la Ley Número 103, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Benito Juárez**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 60, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 104, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Benjamín Hill**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 31, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 105, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Caborca**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 59, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 107, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Cananea**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 39, fracción II, inciso d), numeral 1, de la Ley Número 108, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Carbó**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 24, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 109, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Cucurpe**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 22, fracción I, numeral 3, de la Ley Número 110, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Cumpas**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.



Artículo 83, fracción II, incisos a) y b), de la Ley Número 117, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Guaymas**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 17, fracción I, inciso a), de la Ley Número 119, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huachinera**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 17, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 120, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huásabas**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 102, fracción II, inciso a), de la Ley Número 121, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huatabampo**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 39, numeral 2, inciso a), de la Ley Número 127, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Moctezuma**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 36, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 128, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Naco**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 74, fracción II, en la porción normativa "Eventos sociales y familiares", de la Ley Número 131, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Navojoa**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 114, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la **Heroica Nogales**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 24, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 136, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Pitiquito**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.



Artículo 72, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 137, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Puerto Peñasco**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 16, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 138, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Quiriego**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 13, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 139, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Rayón**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 30, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 141, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Sahuaripa**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 53, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 143, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Ignacio Río Muerto**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 12, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 144, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Javier**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 82, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 145, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Luis Río Colorado**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 59, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 146, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Miguel de Horcasitas**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 46, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 148, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Santa Ana**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.



Artículo 18, fracción I, inciso a), de la Ley Número 149, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Santa Cruz**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 12, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 153, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Tepache**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 22, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 154, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Trincheras**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículos 32, fracción I, inciso a), y 36, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 156, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Ures**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 16, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 157, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Villa Hidalgo**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 15, fracción I, inciso a), de la Ley Número 158, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Villa Pesqueira**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 17, numeral 1, de la Ley Número 159, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Yécora**, Sonora, el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

e) Discriminación:

Artículo 68, inciso k), de la Ley Número 90, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Álamos**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 17, en las porciones normativas "damas \$16.62" y "caballeros \$27.70" de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Arizpe**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.



Artículo 85, inciso q), de la Ley Número 113, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Empalme**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 95, inciso j), de la Ley Número 114, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Etchojoa**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 30, inciso j), de la Ley Número 116, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Granados**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 105, inciso j), de la Ley Número 117, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Guaymas**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 122, inciso j), de la Ley Número 121, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huatabampo**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 77, inciso j), de la Ley Número 125, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Magdalena**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 49, inciso j), de la Ley Número 127, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Moctezuma**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 49, inciso j), de la Ley Número 128, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Naco**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 85, inciso w), de la Ley Número 131, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Navojoa**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.



Artículo 43, inciso j), de la Ley Número 141, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Sahuaripa**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 65, inciso j), de la Ley Número 143, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Ignacio Río Muerto**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 73, inciso j), de la Ley Número 146, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Miguel de Horcasitas**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 10 de la Ley Número 142, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Felipe de Jesús**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 20, inciso e), de la Ley Número 155, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Tubutama**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 49, inciso j), de la Ley Número 156, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Ures**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** Al respecto, se plantearon los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación.

• **Acceso a la información:**

En su concepto de invalidez **primero** sostiene que las disposiciones normativas de las Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal dos mil veinte, señaladas en el apartado de normas impugnadas e identificadas como **inciso a)**, prevén cobros injustificados por la reproducción de información pública en copias simples y discos compactos.

Refiere que al prever cobros excesivos y desproporcionados por la reproducción de información pública en copia simple y discos compactos, vulneran los



derechos de acceso a la información, de igualdad, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información, proporcionalidad en las contribuciones y la prohibición de discriminación, contemplados en los artículos 6o., apartado A, fracción III, 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.

Señala que las disposiciones impugnadas al establecer el pago excesivo por la reproducción de documentos solicitados en fotocopias, impresiones, escaneos, así como la entregada en medios magnéticos, implican una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública y una vulneración al derecho de seguridad jurídica y a los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria.

Manifiesta que las disposiciones impugnadas establecen el pago de un derecho por la consulta y así como por la reproducción de información y documentos solicitados en fotocopias, impresiones, escaneos, entre otros, calculados sobre el valor de la Unidad de Medida y Actualización, cuyo valor diario para la presente anualidad es de \$86.88 (ochenta y seis pesos con ochenta y ocho centavos, moneda nacional), de conformidad con la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Así sostiene, que aplicando tal valor a las unidades previstas en las normas impugnadas se obtiene un resultado que, de un ejercicio de contraste entre lo dispuesto por la Constitución, se distancia del principio de gratuidad que rige el ejercicio de este derecho.

Asegura que en atención a lo dispuesto por las normas impugnadas, se fijaron cuotas por la reproducción de información que se entregue en copias simples y discos compactos, las cuales a juicio de esta Comisión Nacional no se encuentran justificadas en razón del costo real de los materiales empleados para ello.

En efecto, manifiesta que conforme a lo sostenido por este Alto Tribunal, si no existe razonamiento que justifique el cobro de la reproducción de información con una base objetiva, ello sólo puede significar que la cuota establecida se determinó de forma arbitraria sin contemplar el costo real de los materiales empleados



en la reproducción de la información, por lo que las normas combatidas transgreden el principio de gratuidad de acceso a la información pública contenido en el artículo 6o. de la Constitución Federal, por lo que debe declararse su invalidez.

Por otra parte, considera que los preceptos impugnados vulneran el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones, pues al tratarse de derechos por la expedición de copias simples e impresiones, el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de que la tarifa establecida entre otras cosas, acordos o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

Aduce que las normas impugnadas al prever los cobros por la búsqueda de documentos, tienen un impacto desproporcional sobre un sector de la población, a saber, el gremio periodístico, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público, a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que las normas terminan teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

Finalmente concluye que con las normas impugnadas se soslaya la obligación estatal de garantizar el derecho al acceso a la información porque el Estado de Sonora no da cumplimiento al Texto Constitucional y desconoce el derecho a la gratuidad imponiendo barreras legales para la consecución de ese derecho de las personas, como son los cobros decretados en las normas legales que se combaten, por lo cual, lo procedente es que se declare su invalidez, por resultar contrarios al principio de proporcionalidad tributaria.

• Libertad de expresión:

En el concepto de invalidez **segundo**, la promovente sostiene que las disposiciones normativas de las Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal dos mil veinte, señaladas en el apartado de normas impugnadas e identificadas como **inciso b)**, son inconstitucionales al solicitar que de forma previa se tramite un permiso a la autoridad municipal para la realización de manifestaciones, así como el imponer una sanción por la interpretación o reproducción de canciones obscenas en vía pública, vulnera los derechos de



libertad de expresión, de manifestación y de reunión, consagrados en los artículos 6o., 7o. y 9o. de la Constitución Federal.

Refiere que las normas que se impugnan tiene como común denominador el sancionar actividades relacionadas con el ejercicio de la libertad de expresión; en ese sentido, señala la importancia que tiene ese derecho a la luz de la Constitución Federal y los tratados internacionales; asimismo, puntualiza que en la dimensión colectiva de la libertad de expresión y cómo la posibilidad de poder manifestarse públicamente es una de las formas más accesibles para ejercer tal derecho, por lo que, las normas que se impugnan representan una restricción a la libertad de expresión.

Destaca que en relación a la fracción I, inciso c), del artículo 43 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, conviene precisar que las actividades propias de la manifestación de ideas, necesariamente trae aparejada la emisión de pronunciamiento que la autoridad puede estimar que notoriamente atentan contra la paz y tranquilidad pública, lo cual implica necesariamente una evaluación subjetiva, toda vez que el término paz y tranquilidad pública tiene una brecha de apreciación de la norma se abre desproporcionadamente, pues en ese tenor cualquier manifestación sería susceptible de atentar notoriamente contra la tranquilidad de las personas.

Señala que la norma que se impugna tiene un espectro de aplicación muy amplio, que puede redundar incluso en la afectación de derechos como la libre manifestación de ideas, motivo por el cual, nos encontramos ante una descripción normativa que, bajo los esquemas ya descritos, puede ser utilizada para reprimir una protesta social.

Precisa que la inconstitucionalidad de las normas impugnadas no sólo radica únicamente en que impongan sanciones por realizar manifestaciones o realizar expresiones contra las instituciones y sus servidores, sino que previo a una manifestación en un lugar público se requiere solicitar un permiso ante las autoridades municipales, es decir, se requiere la anuencia del Municipio para poder expresar diversas opiniones que incluso pueden ser de carácter crítico a las autoridades, por lo cual podríamos estar frente un mecanismo de censura previa, el cual se encuentra expresamente prohibido por el Texto Constitucional.



Así considera que el legislador del Estado de Sonora al establecer un permiso y sanción de carácter administrativo, generando que existan manifestaciones prohibidas y permitidas, redundando en una restricción arbitraria, por tanto, hace nugatorios derechos fundamentales como la libertad de expresión o la libre manifestación de ideas, situación que además implica una incertidumbre a los gobernados, pues no les permite conocer el objeto preciso de la prohibición.

Por cuanto hace a las disposiciones que establecen multas por "*interpretar canciones obscenas o reproducirlas por medio de aparatos de música en lugar público*", "*Expresar en cualquier forma frases injuriosas o irrespetuosas en reuniones o lugares públicos, contra las instituciones públicas y sus servidores*", señala que la libertad de expresión tiene por finalidad garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherentes al principio de legitimidad democrática. Así, las ideas alcanzan un máximo grado de protección constitucional cuando: **a.** Son difundidas públicamente; y, **b.** Con ellas se persigue fomentar un debate público.

Considera que los preceptos impugnados resultan contrarios al Texto Constitucional ya que restringen el ejercicio del derecho a la libertad de expresión contenida en el artículo 6o. y 7o. del mismo ordenamiento, asimismo, refiere que se debe recordar que en muchas de las protestas que la sociedad realiza convergen grupos en situación de vulnerabilidad como periodistas y defensores de derechos humanos, por lo que de continuar vigentes estas disposiciones se deja en una situación de riesgo adicional a la que enfrenta éste sector de la población.

Precisa que si bien avisar a una autoridad de la realización de una manifestación no vulnera derechos humanos, el solicitar un permiso sí lo es, toda vez que trae aparejada la posible negación del derecho constitucional a reunirse pacíficamente o por cualquier objeto lícito; es por esa razón que la norma controvertida al establecer un permiso previo para ejercer el derecho de mérito vulnera lo previsto por la Constitución Federal.

Finalmente, solicita que por extensión se invaliden todos aquellos ordenamientos municipales que regulen los permisos para marchas, pues ello provoca que en esa entidad existan "marchas permitidas" y por vía de consecuencia "marchas prohibidas" lo cual se traduce en una afectación al derecho humano de libertad de expresión.



- **Impuesto adicional:**

En el concepto de invalidez **tercero**, la promovente sostiene que las disposiciones normativas de las Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal dos mil veinte, señaladas en el apartado de normas impugnadas e identificadas como **inciso c)**, vulneran el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de la legalidad y proporcionalidad tributaria, al establecer la obligación a cargo de los contribuyentes de pagar un impuesto adicional cuyo objeto grava el importe total de los pagos que hayan realizado por concepto de diversos impuestos y derechos municipales, lo cual no atiende a la capacidad contributiva de las personas que son sujetos de la contribución, por lo que, se transgreden los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Considera que las normas controvertidas resultan contrarias al principio de proporcionalidad que rige en materia fiscal, toda vez que en la configuración del impuesto que denominan como adicional, las Leyes de Ingresos Municipales impugnadas no atienden a la verdadera capacidad contributiva de los sujetos pasivos de dicha prestación pública.

Manifiesta que los preceptos de las Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Sonora tildadas de inconstitucionales, que establecen el deber para las personas de pagar un impuesto adicional cuyo objeto recae en imponer un gravamen sobre los pagos que hayan realizado por conceptos de otras contribuciones de carácter municipal, no cumplen con el principio de proporcionalidad tributaria, en virtud de que no existe congruencia entre el mecanismo impositivo que prevén y la capacidad contributiva de los sujetos pasivos.

Señala que lo anterior implica que el legislador sonorense, al expedir las normas que establecen la carga impositiva, grava los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la legislación tributaria en ese orden jurídico, hechos que de ninguna manera reflejan la capacidad contributiva de los causantes.

Refiere que los artículos impugnados que establecen el impuesto adicional resultan inconstitucionales al violar el principio citado, toda vez que esa



contribución no fue diseñada para gravar en un segundo nivel determinada manifestación de riqueza, que estuviera previamente sujeta a imposición a través de un impuesto primario, como operan las sobretasas u otras contribuciones adicionales, cuya constitucionalidad se encuentra justificada en el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal, que giran en torno de una misma actividad denotativa de capacidad para aportar al gasto público.

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

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

Así considera que las normas impugnadas son inconstitucionales al vulnerar el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria reconocidos en la Carta Fundamental, pues el impuesto que establecen tienen como hecho imponible el cumplimiento de la obligación tributaria al pagar el contribuyente los impuestos y derechos municipales a que se encuentre obligado, por lo que no se atiende a su verdadera capacidad contributiva, ya que los pagos de esas contribuciones no revelan una manifestación de riqueza por parte del gobernado.

Al respecto, aduce que se regulan en similares términos los elementos del tributo que las disposiciones del Estado de Morelos declaradas inconstitucionales por este Alto Tribunal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 46/2019, así como 47/2019 y su acumulada 49/2019, debido a que el impuesto que establecen tiene como hecho imponible el cumplimiento de la obligación tributaria al pagar al contribuyente los impuestos y derechos municipales a que se encuentre obligado.



Así, considera que las normas impugnadas no resultan compatibles con el Texto Constitucional, pues vulneran el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria reconocidos en la Norma Fundamental, pues no se atiende a la verdadera capacidad contributiva de los causantes, ya que las cantidades pagadas por concepto de otras contribuciones conforme a su propia mecánica no revelan una manifestación de riqueza *per se*, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

• **Libertad de reunión e intimidad:**

En el concepto de invalidez **cuarto**, aduce que las disposiciones normativas de las Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal dos mil veinte, señaladas en el apartado de normas impugnadas e identificadas como **inciso d)**, son inconstitucionales, al prever el pago de derechos por "permisos para eventos o fiestas familiares", así como las que fijan una sanción por ese mismo rubro, vulneran los derechos de libertad de reunión e intimidad, así como la prohibición de injerencias arbitrarias por parte de la autoridad municipal.

Asegura que los preceptos impugnados que establecen un cobro por la expedición de anuencias o autorizaciones municipales para la realización de fiestas sociales o familiares –incluso en casas particulares–, o en su caso sanciones pecuniarias por no cubrir el cobro señalado, restringen de manera proporcional los derechos fundamentales de reunión, intimidad y transgreden la prohibición de injerencias arbitrarias.

Considera que el Estado no puede concesionar los actos que caen dentro de las actividades que la Constitución garantiza al individuo, que puede ejecutar libremente, sin permiso o gracia de la autoridad. En el caso concreto, estima que las disposiciones impugnadas que establecen un cobro por el permiso, la anuencia o la autorización para realizar reuniones privadas incluso en casa habitación de particulares transgrede los derechos fundamentales de reunión y a la intimidad.

Afirma que el exigir el pago por permisos o anuencias para la celebración de reuniones privadas por parte de las personas, constituye una intrusión injustificada en la vida privada de las personas.



Al respecto, precisa que normas similares a las impugnadas, fueron declaradas inconstitucionales por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 34/2019, promovida por la misma promovente, en contra de diversos preceptos de varias Leyes de Ingresos Municipales del Estado de San Luis Potosí, al estimar –en esencia– que eran medidas demasiado invasivas de la privacidad de las personas.

• **Discriminación:**

En el concepto de invalidez **quinto**, aduce que las disposiciones normativas de las Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal dos mil veinte, señaladas en el apartado de normas impugnadas e identificadas como **inciso e**), son inconstitucionales al establecer multas a los operadores de transporte público por permitir el acceso a vehículos públicos en razón del aspecto físico y condición de salud; así como fijar diversas cuotas para acceder a los parques municipales por razón de origen y género, además de perpetuar estereotipos y roles de género, actualiza algunas de las categorías sospechosas que se encuentran prohibidas por el último párrafo del artículo 1o. constitucional.

Manifiesta que las leyes de ingresos de los diversos Municipios en el Estado de Sonora contravienen la prohibición establecida en el último párrafo del artículo 1o. constitucional, pues constituyen normas que distinguen con base en las categorías sospechosas en razón a la condición de salud, aspecto físico, origen y género.

A. Discriminación en razón del aspecto físico y condición de salud

Artículo 85, inciso q), de la Ley Número 113, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Empalme**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 95, inciso j), de la Ley Número 114, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Etchojoa**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.



Artículo 29, inciso j), de la Ley Número 116, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Granados**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 105, inciso j), de la Ley Número 117, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Guaymas**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 122, inciso j), de la Ley Número 121, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huatabampo**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 77, inciso j), de la Ley Número 125, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Magdalena**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 49, inciso j), de la Ley Número 127, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Moctezuma**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 49, inciso j), de la Ley Número 128, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Naco**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 85, inciso w), de la Ley Número 131, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Navojoa**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 43, inciso j), de la Ley Número 141, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Sahuaripa**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 65, inciso j), de la Ley Número 143, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Ignacio Río Muerto**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.



Artículo 73, inciso j), de la Ley Número 146, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Miguel de Horcasitas**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 20, inciso e), de la Ley Número 155, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Tubutama**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Artículo 49, inciso j), de la Ley Número 156, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Ures**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

B. Discriminación en razón del lugar de origen de las personas.

Artículo 10 de la Ley Número 142, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Felipe de Jesús**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

C. Discriminación en razón del género de las personas.

Artículo 17, en las porciones normativas "damas \$16.62" y "caballeros \$27.70" de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Arizpe**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Al respecto refiere que las disposiciones normativas actualizan una vulneración al derecho humano de igualdad y a la prohibición de discriminación, toda vez que prevén una multa a las personas operadoras de vehículos de transporte público cuando permitan el acceso a aquellas que se encuentren en estado de ebriedad, por su falta de aseo o por su estado de salud, es decir, por su aspecto físico y condición de salud; así como establecer diferentes cuotas para acceder a un parque municipal en razón al lugar de origen y género, es decir, hay una tarifa para las personas locales y otra para las foráneas; así como una cuota para mujeres y otra para hombres.

Sostiene que el legislador sonorense realizó diversas distinciones injustificadas, a saber: **a.** Impide el acceso al transporte público a todas las personas



que se encuentren en estado de ebriedad; **b.** Impide el acceso al transporte público a todas las personas que, en discreción del operador, carecen de un aseo determinado; **c.** permiten la negación del acceso al transporte público a personas por su estado de salud; **d.** sanciona a las personas que pernoctan en las vías públicas, parques, plazas, áreas verdes y en general lugares públicos; **e.** establecen tarifas diferentes para ingresar a un parque municipal con base en el lugar de origen de las personas; y, **f.** establecen tarifas diferentes para ingresar a un parque municipal con base en el género de las personas.

Asegura que el hecho de que las normas impugnadas contengan estereotipos conlleva un trato discriminatorio para todas las personas que se encuentran en dichos supuestos, ocasionando un obstáculo para acceder al transporte público, por aspectos intrínsecamente propios de cada persona.

Sostiene que, por tanto, las normas impugnadas que fijan una multa a las personas encargadas de operar una unidad de transporte público por permitir el acceso a personas en estado de ebriedad, que carezcan de aseo o por su estado de salud, permite que las o los operadores le nieguen el servicio a una persona con esas características, con el fin de evitar una multa de tránsito; aunado a ello la calificación de qué tan aseado o enfermo se encuentre una persona será en razón de una valoración subjetiva.

Así, asegura que respecto a las normas que establecen la imposición de una multa a una persona por pernoctar en algún sitio público, resulta injustificada, pues tal multa tendría lugar cuando el sujeto de quien se trate genera algún daño a los lugares públicos en el que se encuentre, y no así por el simple hecho de pernoctar, pues dicha circunstancia no representa algún daño a los espacios públicos.

Refiere que en relación a la norma que establece una cuota diferencial entre las personas foráneas y locales, para que ingresen a un parque municipal, el legislador sonorense perdió de vista que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la norma fundamental del ordenamiento jurídico mexicano, que se encuentren en territorio nacional sin distinción alguna de su nacionalidad o lugar de origen; por lo tanto, el Estado de Sonora al ser parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra obligado a



observar el mandato constitucional y no establecer normas discriminatorias en razón al lugar de origen o nacionalidad de las personas.

Sostiene que en relación con la norma que configura la categoría de prohibición de discriminación en razón de género, la Comisión Nacional advierte que las porciones normativas "*damas 16.14*" y "*caballeros 26.90*" contemplan cuotas económicas diferentes entre mujeres y hombres; lo que presupone un mayor estado de vulnerabilidad de las mujeres frente a los hombres, es decir perpetúa estereotipos de género en cuanto a las funciones que deberían desempeñar las mujeres y los hombres, pues coloca a las mujeres al ámbito privado o familiar, sin ingresos económicos, mientras que los hombres los inserta en un ámbito público, productivo-económico, con capacidad económica suficiente para solventar sus gastos.

Así refiere que es posible deducir las redacciones de las normas controvertidas constituyen en sí mismas normas discriminatorias las cuales no son susceptibles de admitir una interpretación conforme, tal como lo ha determinado este Alto Tribunal, ya que si se considera que una norma es discriminatoria, la interpretación conforme no repara dicha discriminación porque lo que buscan las personas discriminadas es la cesación de la constante afectación y su inclusión expresa en el régimen jurídico en cuestión; en otras palabras, no sólo acceder a esa institución, sino suprimir el estado de discriminación generada por el mensaje transmitido por la norma.

Cuestionamientos relativos a los efectos. Solicita que de ser tildada de inconstitucional la normativa impugnada, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas conforme lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—Admisión y trámite. Por acuerdo de seis de febrero de dos mil veinte, el Ministro presidente tuvo por presentada la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, registrándola bajo el número 95/2020, y la asignó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, como instructor del procedimiento.



Posteriormente, por acuerdo de siete de febrero de dos mil veinte, el Ministro instructor dio cuenta de la demanda de inconstitucionalidad, la admitió a trámite y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Sonora, para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días y enviaran copias certificadas de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas y del Periódico Oficial de la entidad en donde conste su publicación, así como a la Fiscalía General de la República, para que antes del cierre de instrucción formulara el pedimento correspondiente.

CUARTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Sonora. A través de un escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el tres de marzo de dos mil veinte, la presidenta del Congreso del Estado de Sonora rindió su informe y expresó los razonamientos que se detallan a continuación:

- Reconoce como cierto el acto reclamado consistente en la discusión y aprobación de las leyes de ingresos y presupuesto de ingresos para el ejercicio dos mil veinte impugnadas.

- Niega que las leyes, cuya invalidez se demanda irradien perjuicio alguno en la esfera jurídica de los ciudadanos.

- Niega los actos reclamados consistentes en la violación a los derechos humanos previstos en los artículos 1o., 6o. 7o., 9o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Estima que en el presente asunto debe sobreseerse de conformidad con lo previsto en los artículos 20 y 65 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 fondo, sostiene que respecto del primer concepto de invalidez, si bien en la Ley de Ingresos del Ayuntamiento de Álamos, Sonora, se contempla un cobro por expedición de copias y otros medios de reproducción, esto es, de acuerdo a lo previsto al artículo 145 de la ley federal en la materia, ya que no se estipula cobro por las primeras veinte páginas, así como el cobro para cubrir el costo que generan los materiales, circunstancias en las cuales



–afirma– se encuentran otras leyes de ingresos que se tildan de inconstitucionales.

- En cuanto al segundo concepto de invalidez, refiere que no se violenta el derecho a la libertad de expresión, ya que solamente se prevé que se multará a quien realice actos que atentan contra los derechos de los demás ciudadanos, así como quienes realicen actividades sin contar previamente con el permiso municipal respectivo.

- En relación con el tercer concepto de invalidez, precisa que el artículo 27 de la Ley de Ingresos del Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, Sonora, no contempla cobro de impuestos adicionales, por lo que no vulnera derecho alguno de los ciudadanos y debe considerarse constitucional.

- Asimismo aduce que el artículo 10 de la Ley de Ingresos del Ayuntamiento de San Miguel de Horcasitas, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, incluye impuestos adicionales, pero estos no contemplan cobro alguno, ya que se encuentran con una tasa de cero por ciento para el cobro, por lo que no vulnera ningún principio constitucional para los ciudadanos.

- En ese orden de ideas manifiesta que en el caso de los impuestos adicionales previstos en las leyes de ingresos de los Municipios del Estado de Sonora, estos tienen su fundamento en los artículos 100, 101, 102 y 103 de la Ley de Hacienda Municipal. Asimismo, en los artículos de cada ley de ingresos municipal, se muestra el destino de la recaudación por impuestos adicionales, tal y como lo dispone el artículo 100 de la Ley de Hacienda Municipal, con lo que se brinda certeza al ciudadano de qué cobro se le realizará, así como en qué ejercerán dichos recursos.

- Refiere que en relación con el cuarto concepto de invalidez, en ningún momento se vulnera el derecho a la privacidad o la intimidad de los ciudadanos, ya que en las Leyes de Ingresos Municipales se establece un cobro por la realización de un evento, sin necesidad de solicitar datos de los asistentes, así como no se transgrede el derecho a la libertad de reunión, ya que no se prohíbe.

- Finalmente, en relación con el quinto concepto de invalidez precisa, que en cuanto al Municipio de Álamos, Sonora, se prohíbe realizar ciertas activida-



des en el transporte público, en ningún momento se prohíbe el ingreso a los ciudadanos.

- Precisa que las multas no se establecen para los usuarios del transporte, sino para los operadores del transporte público, por lo que no se vulneran las garantías de los usuarios de dicho medio de transporte.

QUINTO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.** A través de un escrito igualmente recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tres de marzo de dos mil veinte, el subsecretario de lo Contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, en su carácter de representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, rindió su informe y expresó los razonamientos que se detallan a continuación.

- Reconoce como cierto el acto reclamado consistente en la promulgación de las leyes de ingresos y presupuesto de ingresos para el ejercicio dos mil veinte impugnadas.

- En los propios escritos iniciales de demanda se atribuye al titular del Poder Ejecutivo únicamente la promulgación de las normas generales, cuya invalidez se reclama.

- Es por ello, que la inconstitucionalidad denunciada en la presente acción no se planteó por actos atribuidos al Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, pues las normas impugnadas no se les atribuye una inconstitucionalidad formal.

- La parte actora sólo está combatiendo los acuerdos tomados por el Congreso del Estado de Sonora, y no está atacando que en las reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Constitución Local no se observaron los ordenamientos jurados aplicables relativos al proceso de creación de normas, y mucho menos se combatió que la promulgación de esta se hubiese efectuado de manera ilegal. Es por ello que considera debe sobreseerse en la acción intentada por la promovente.

- En relación con el fondo de lo planteado, sostiene que el hecho que se establezca una tarifa por la reproducción de información y documentos en foto-



copias, no implica propiamente un costo para el gobernado, por lo cual los artículos impugnados no violan el principio de gratuidad, pues éste se dirige a los procedimientos para la obtención de la información, no a los eventuales costos de los soportes en los que ésta se entregue.

- Además, las normas impugnadas que establecen sanciones administrativas son perfectamente constitucionales, puesto que al prever una sanción o afectación cuya imposición corresponde a una autoridad administrativa, respecta los principios de legalidad y seguridad jurídica, pues el legislador acotó la actuación de aquélla, y le dio un margen que le permite valorar las circunstancias en que aconteció la respectiva infracción o conducta antijurídica, para que el gobernado pueda conocer las consecuencias de su actuar.

- Refiere que los argumentos vertidos por los accionantes relativos a supuestas violaciones a los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, dentro de la previsión de cobros por productos por concepto de acceso a la información, por expedición de copias simples y discos compactos son inoperantes, puesto que, sin prejuzgar sobre la naturaleza y características de los cobros municipales por concepto de acceso a la información en su modalidad de reproducción, los mismos parten de la premisa de que dichos cobros se ubican como derechos, cuando de la sola vista a las Leyes de Ingresos Municipales impugnadas, se advierte que el Congreso del Estado los ubicó en el concepto de productos, lo que por supuesto, no puede considerarse como una figura jurídica que se encuentre sujeta a los mismos principios de equidad y proporcionalidad a los que sí se sujetan las contribuciones.

- Refiere que en cuanto a motivación, las leyes únicamente requieren que se trate de regular una circunstancia o situación social que amerite ser regulada, y lo que se da en la especie, al tenor de que incluso la Corte ha definido que aunque sea gratuito el acceso a la información, la reproducción de la misma o los costes que conlleva para el Estado, sí debe tener un costo para solventarse. Por tanto, si tenemos que los legisladores del Congreso del Estado de Sonora realizaron una exposición de motivos, y la situación que se regula en los preceptos normativos de cada ley es una situación social que ameritaba su regulación, ciertamente podemos decir que se cumple el requisito de debida motivación. En todo caso, correspondería al accionante el acreditar que las tarifas establecidas



en las leyes impugnadas, no se ajustan a un parámetro de proporcionalidad constitucional y, por ende, resultasen presuntamente inconstitucionales; sin embargo, no es el caso, puesto que los señalamientos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos refieren a una falta o indebida motivación, pero no se circunscriben probar o plantear que los costos por acceso a la información se contravengan con la Constitución Política Federal. Es por lo anterior, que considera infundado el argumento del accionante, para efecto de invalidar las disposiciones contenidas en las diversas Leyes de Ingresos Municipales impugnadas.

- Sostiene que el Poder Legislativo al momento de prever en el contenido legal de las leyes impugnadas, diversas sanciones y medidas de control en el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y reunión, no vulneró tales derechos humanos, pues como incluso lo menciona en la exposición de motivos de dichas leyes, se obedece al orden público como un factor primordial para establecer un Estado de derecho verdadero en la entidad federativa, y evidentemente, con la imposición de las medidas sancionadoras mencionadas, pueden generarse ingresos para los Municipios por concepto de aprovechamientos.

- Aduce que la manifestación o expresión de ideas también constituye una libertad como derecho humano de primera generación del tipo civil y político, que permite el desarrollo de la personalidad del individuo, y que también se encuentra condicionado a límites tales como el orden público y los derechos de terceros. En esa tesitura, considera que el Poder Legislativo del Estado de Sonora, estuvo bien al imponer mediante las legislaciones correspondientes, límites jurídicos para el ejercicio de dicho derecho, siendo importante mencionar que tal actuar no resulta violatorio del contenido de los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Política Federal, puesto que como se advertirá de su sola lectura, atienden a la moral y buenas costumbres de Estado, en su sentido más básico.

- Se considera infundado lo vertido por el accionante, relativo a la supuesta transgresión de los impuestos adicionales previstos en las Leyes de Ingresos Municipales impugnadas, a los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria. Lo anterior se dice, ya que el hecho de que un impuesto tome como base el monto a pagar por concepto de otra contribución no implica necesariamente que se infrinjan tales principios, esto es así, porque dicho monto puede ser indicativo de capacidad contributiva y, en consecuencia, los derechos o contribu-



ciones, pueden válidamente constituir la base de un impuesto, máxime si se toma en cuenta que se trata de contribuciones que gravan situaciones económicas de las que puede desprenderse que el sujeto pasivo puede contribuir al gasto público.

- Sostiene que el hecho de que el legislador imponga contribuciones adicionales cuyo objeto sean los impuestos o derechos estatales o conceptos de la ley de ingresos estatal pagados, estas resultan constitucionales, ya que sí observa la capacidad contributiva de los contribuyentes y únicamente constituye una sobretasa, respecto de una base y objeto constitucionalmente válidos, por lo que no existe una transgresión al principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunado al hecho de que cumple con los requisitos esenciales de las contribuciones por cuanto hace a la precisión del sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, por lo que no se vulnera ningún derecho o garantía constitucional en perjuicio de los contribuyentes.

- Considera que es infundado lo argumentado por el accionante, relativo a que supuestamente en el texto de las Leyes de Ingresos Municipales se violentaron los derechos humanos de privacidad y libertad de reunión, ello, ya que contrario a su dicho, el establecimiento de contribuciones por derechos, para efectos de otorgar autorizaciones eventuales, es apegado a derecho, ello en virtud de que bien efectivamente, nuestro sistema jurídico reconoce como derecho humano el de la libertad de reunión y privacidad de los individuos, señalando en el artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que tal prerrogativa por disposición constitucional misma "no podrá ser coartada", ello no significa que el Estado, mediante la expedición de la ley, no pueda imponer cobro de derechos, en aquellos casos en que la reunión lícita de los individuos implique el uso o aprovechamiento de bienes públicos, o bien, aquellos casos en que exista riesgo para el orden público en razón de la congregación multitudinaria de individuos.

- Manifiesta que si bien se reconoce el derecho humano a la privacidad y libre reunión, tales prerrogativas, al igual que el resto de derechos humanos consignados en nuestra Carga Magna, contienen también limitaciones indirectas, que se aprecian al observar el resto de derechos humanos previstos en la



misma, pues así como existen los derechos antes mencionados, también existe el derecho de los individuos a un medio ambiente libre de contaminación y el derecho de la sociedad a encontrarse en un ámbito de orden y paz pública.

- Considera infundado lo sostenido por el accionante, referente a que supuestamente con el contenido de las disposiciones de las Leyes de Ingresos Municipales impugnadas, se violenten los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación. Lo anterior es así, puesto que las normas tildadas de inconstitucionales, respetan los derechos humanos de igualdad y no discriminación. Ello es así, en virtud de que si bien dichas prerrogativas fundamentales consisten esencialmente en el trato digno a las personas en un plano de igualdad, igualmente las mismas no son absolutas, y el Poder Legislativo tiene permitido en determinados casos, realizar una distinción de sujetos, justamente cuando ello proviene de un fin constitucionalmente válido, y que dicha distinción no se ubique dentro de las categorías sospechosas o injustas que prevé la doctrina constitucional.

- Afirma que el Poder Legislativo del Estado, únicamente atendió razones que justifican un trato diferente a algunos individuos, en virtud de que a causa de sus condiciones específicas, puedan provocar perjuicios al resto de los individuos, pues es un hecho notorio que, por ejemplo, las personas en estado de ebriedad son mucho más susceptibles de realizar actos inconscientes y de hecho, no se encuentran en pleno uso de sus sentidos, lo que los ubica como un factor de riesgo para perturbar el orden público.

SEXTO.—**Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de tres de junio de dos mil veinte, se declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. 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 g), de la Constitución



Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013³ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

II. Oportunidad

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁴ (de ahora en adelante la "ley reglamentaria de la materia") dispone que el plazo para promover la acción

¹ Constitución General

"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 vulnere 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 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

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

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

³ Acuerdo General Plenario Número 5/2013

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

"...

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

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."



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, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En ese sentido, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Sonora el día viernes veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve, por lo que el plazo para presentar la acción corre del sábado veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve al domingo veintiséis de enero de dos mil veinte.

Consecuentemente, dado que la acción de inconstitucionalidad se interpuso ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintisiete de enero de dos mil veinte, primer día hábil siguiente, al último día del plazo para su vencimiento, resulta inconcu-so que es oportuna su promoción, de conformidad con el artículo 60 de la ley de la materia.

III. Legitimación

De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para impugnar leyes expedidas por la Legislatura Estatal que estimen violatorias de derechos humanos.

El escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 95/2020, está firmado por María Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante acuerdo de designación correspondiente emitido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por la presidente y el secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Cabe precisar que se impugnan preceptos de leyes de ingresos y presupuesto de ingresos de los H. Ayuntamientos de los Municipios del Estado de Sonora expedidas por el Poder Legislativo de la misma entidad federativa, los cuales la promovente estima violatorios de diversos derechos. Consecuente-



mente, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el referido artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado y mediante su debido representante.

IV. Precisión de las normas reclamadas

Del análisis al escrito de la presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se advierte que las normas impugnadas señaladas como contrarias a los artículos 1o., 6o., 7o., 9o., 14 y 16 de la Constitución Federal, 1, 2, 13, 16, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1, 2, 19, 22, 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, son:

A. Cobros excesivos y desproporcionales por acceso a la información:

Artículos 53, numeral 3, de la Ley Número 90, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Álamos**, Sonora; 28, numeral 5, apartado B, de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Arizpe**, Sonora; 14, inciso m), y 51, fracción III, de la Ley Número 103, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Benito Juárez**, Sonora; 98, numeral 17, de la Ley Número 106, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Cajeme**, Sonora; 55, fracción III, de la Ley Número 107, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Cananea**, Sonora; 87 de la Ley Número 114, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Etchojoa**, Sonora; 58, numeral 14, de la Ley Número 112, de Ingreso y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **General Plutarco Elías Calles**, Sonora; 79, fracción VII, de la Ley Número 117, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Guaymas**, Sonora; 30, fracción II, de la Ley Número 123, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Imuris**, Sonora; 65, fracción III, de la Ley Número 125, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Magdalena**, Sonora; 35, fracción III, de la Ley Número 128, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Naco**, Sonora; 78, inciso i), de la Ley Número 131, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Navojoa**, Sonora; 104, fracción VI, de la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Mu-



nicipio de la **Heroica Nogales**, Sonora; 45, fracción III, y 73, numeral 6, incisos c), d) y e), de la Ley Número 137, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Puerto Peñasco**, Sonora; 12, fracción II, de la Ley Número 142, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Felipe de Jesús**, Sonora; 48, inciso f), de la Ley Número 143, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Ignacio Río Muerto**, Sonora; 70 de la Ley Número 145, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Luis Río Colorado**, Sonora, todos para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

B. Libertad de expresión: Artículos 75, inciso c), y 77, incisos c), d) y g), de la Ley Número 89, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Agua Prieta**, Sonora; 43, inciso c), fracción I, de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Arizpe**, Sonora, ambos para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

C. Impuestos adicionales: Artículos 21 de la Ley Número 89, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Agua Prieta**, Sonora; 22 de la Ley Número 90, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Álamos**, Sonora; 11 de la Ley Número 91, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Altar**, Sonora; 10 de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Arizpe**, Sonora; 11 de la Ley Número 96, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bacano-ra**, Sonora; 10 de la Ley Número 97, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bacerac**, Sonora; 10 de la Ley Número 99, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bácum**, Sonora; 10 de la Ley Número 100, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Banámichi**, Sonora; 10 de la Ley Número 102, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bavis-pe**, Sonora; 12 de la Ley Número 103, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Benito Juárez**, Sonora; 11 de la Ley Número 104, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Benjamín Hill**, Sonora; 10 de la Ley Número 107, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Cananea**, Sonora; 28 de la Ley Número 113, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Mu-



nicio de **Empalme**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte (**aun cuando en la demanda se cite Ley Número 112**); 30 de la Ley Número 114, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Etchojoa**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte (**aun cuando en la demanda se cite Ley Número 113**); 17 de la Ley Número 112, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **General Plutarco Elías Calles**, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte (**aun cuando en la demanda se cite Ley Número 115**); 28 de la Ley Número 117, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Guaymas**, Sonora; 11 de la Ley Número 119, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huachinera**, Sonora; 44 de la Ley Número 121, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huatabampo**, Sonora; 14 de la Ley Número 130, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Nacozari**, Sonora; 23 de la Ley Número 131, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Navojoa**, Sonora; 26 de la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la **Heroica Nogales**, Sonora; 13 de la Ley Número 136, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de **Pitiquito**, Sonora; 20 de la Ley Número 137, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Puerto Peñasco**, Sonora; 10 de la Ley Número 138, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Quiriego**, Sonora; 11 de la Ley Número 141, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de **Sahuaripa**, Sonora; 16 de la Ley Número 143, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Ignacio Río Muerto**, Sonora; 27 de la Ley Número 145, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de **San Luis Río Colorado**, Sonora; 10 de la Ley Número 146, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Miguel de Horcasitas**, Sonora; 12 de la Ley Número 148, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Santa Ana**, Sonora; 9, de la Ley Número 159, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Yécora**, Sonora, todos para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

D. Libertad de reunión: Artículos 27, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 91, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Altar**, Sonora; 27, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 93, de Ingresos



y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Arizpe**, Sonora; 23, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 96, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bacanora**, Sonora; 17, fracción I, de la Ley Número 97, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bacerac**, Sonora; 24, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 98, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bacoachi**, Sonora; 28, inciso b), y 32, fracción II, de la Ley Número 99, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bácum**, Sonora; 28, fracción II, de la Ley Número 100, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Banámichi**, Sonora; 23, fracción I, de la Ley Número 101, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Baviácora**, Sonora; 17, fracción I, de la Ley Número 102, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bavispe**, Sonora; 56, fracción II, inciso a), de la Ley Número 103, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Benito Juárez**, Sonora; 60, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 104, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Benjamín Hill**, Sonora; 31, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 105, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Caborca**, Sonora; 59, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 107, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Cananea**, Sonora; 39, fracción II, inciso d), numeral 1, de la Ley Número 108, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Carbó**, Sonora; 24, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 109, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Cucurpe**, Sonora; 22, fracción I, numeral 3, de la Ley Número 110, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Cumpas**, Sonora; 83, fracción II, incisos a) y b), de la Ley Número 117, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Guaymas**, Sonora; 17, fracción I, inciso a), de la Ley Número 119, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huachinera**, Sonora; 17, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 120, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huásabas**, Sonora; 102, fracción II, inciso a), de la Ley Número 121, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huatabampo**, Sonora; 39, numeral 2, inciso a), de la Ley Número 127, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Moctezuma**, Sonora; 36, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 128, de Ingre-



sos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Naco**, Sonora; 74, fracción II, en la porción normativa "Eventos sociales y familiares", de la Ley Número 131, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Navjoa**, Sonora; 114, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la **Heroica Nogales**, Sonora; 24, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 136, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Pitiquito**, Sonora; 72, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 137, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Puerto Peñasco**, Sonora; 16, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 138, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Quiriego**, Sonora; 13, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 139, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Rayón**, Sonora; 30, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 141, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Sahuaripa**, Sonora; 53, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 143, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Ignacio Río Muerto**, Sonora; 12, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 144, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Javier**, Sonora; 82, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 145, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Luis Río Colorado**, Sonora; 59, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 146, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Miguel de Horcasitas**, Sonora; 46, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 148, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Santa Ana, Sonora**; 18, fracción I, inciso a), de la Ley Número 149, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Santa Cruz**, Sonora; 12, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 153, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Tepache**, Sonora; 22, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 154, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Trincheras**, Sonora; 32, fracción I, inciso a), y 36, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 156, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Ures**, Sonora; 16, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 157, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Villa Hidalgo**, Sonora; 15, fracción I, inciso a), de la Ley Número 158, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Villa Pesqueira**, Sonora; 17, numeral 1, de la Ley Número



159, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Yécora**, Sonora, todos para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

E. Discriminación: Artículo 68, inciso k), de la Ley Número 90, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Álamos**, Sonora; artículo 17, en las porciones normativas "damas \$16.62" y "caballeros \$27.70" de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Arizpe**, Sonora; 85, inciso q), de la Ley Número 113, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Empalme**, Sonora; 95, inciso j), de la Ley Número 114, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Etchojoa**, Sonora; 30, inciso j), de la Ley Número 116, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Granados**, Sonora; 105, inciso j), de la Ley Número 117, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Guaymas**, Sonora; 122, inciso j), de la Ley Número 121, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huatabampo**, Sonora; 77, inciso j), de la Ley Número 125, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Magdalena**, Sonora; 49, inciso j), de la Ley Número 127, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Moctezuma**, Sonora; 49, inciso j), de la Ley Número 128, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Naco**, Sonora; 85, inciso w), de la Ley Número 131, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Navojoa**, Sonora; 43, inciso j), de la Ley Número 141, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Sahuaripa**, Sonora; 65, inciso j), de la Ley Número 143, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Ignacio Río Muerto**, Sonora; 73, inciso j), de la Ley Número 146, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Miguel de Horcasitas**, Sonora; 10 de la Ley Número 142, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Felipe de Jesús**, Sonora; 20, inciso e), de la Ley Número 155, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Tubutama**, Sonora; 49, inciso j), de la Ley Número 156, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Ures**, Sonora, todos para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Así, se advierte que fueron impugnados los diversos preceptos de las leyes de ingresos y presupuesto de ingresos de los H. Ayuntamientos de los Mu-



nicipios del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, antes señalados.

No obstante ello, este Tribunal Pleno considera necesario precisar que, respecto de la **Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora**, la promovente tildó de inconstitucionales los **artículos 104, fracción VI y, 114, fracción II, numeral 1.**

Sin embargo, mediante Boletín Oficial del Estado de Sonora de veinte de febrero de dos mil veinte, se publicó una fe de erratas a dicha ley,⁵ mediante la cual **se adicionó un artículo 101**, que debió haberse incluido por haber sido discutido y aprobado en el proceso legislativo, por lo que al solventarse dicha situación **se recorrieron los artículos subsecuentes**, de ahí que los numerales impugnados quedaron de la siguiente manera:

Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, publicada en el Boletín Oficial de fecha veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve.	Fe de erratas, publicada en el Boletín Oficial edición especial del Estado de Sonora el veinte de febrero de dos mil veinte.
<p>"Artículo 104. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:</p> <p>"...</p> <p>"VI. Por los servicios a solicitudes de la Ley de Acceso a la Información Pública.</p> <p>"a) Reproducción de documentos copia simple:</p>	<p>"Artículo 105. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:</p> <p>"...</p> <p>"IV. Por los servicios a solicitudes de la Ley de Acceso a la Información Pública.</p> <p>"a) Reproducción de documentos copia simple:</p>

⁵ Consultable en:

<http://www.boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/02/2020CCV15III.pdf>



<p>"I. Las primeras tres hojas \$10.00 c/u.</p> <p>"II. De la cuarta hoja en adelante \$2.00 c/u.</p> <p>"b) Información en disco compacto \$50.00 c/u."</p>	<p>"I. Las primeras tres hojas \$10.00 c/u.</p> <p>"II. De la cuarta hoja en adelante \$2.00 c/u.</p> <p>"b) Información en disco compacto \$50.00 c/u."</p>
<p>"Artículo 114. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas:</p> <p>"...</p> <p>"II. Para la expedición de autorizaciones eventuales, por día, si se trata de:</p> <p style="text-align: right;">VUMAV en el Municipio</p>	<p>"Artículo 115. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas:</p> <p>"...</p> <p>"II. Para la expedición de autorizaciones eventuales, por día, si se trata de:</p> <p style="text-align: right;">VUMAV en el Municipio</p>
<p>"1. Fiestas sociales o familiares: 5.88."</p>	<p>"1. Fiestas sociales o familiares: 5.88."</p>

Como se desprende del cuadro anterior, los artículos 104, fracción VI y 114, fracción II, numeral 1; de la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, no sufrieron cambio de sentido normativo, únicamente se modificaron los números con los que se identifican, al haberse subsanado la omisión de incluir el diverso 101.

De ahí que los artículos que se consideran efectivamente impugnados en la presente acción de inconstitucionalidad son los corregidos mediante la fe de erratas a la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, publicada en el Boletín Oficial, de fecha veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve, a saber, el 105, fracción IV y 115, fracción II, numeral 1.



En efecto, tal como lo sustentó este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la **acción de inconstitucionalidad 63/2012**, resuelta en sesión de once de noviembre de dos mil trece, la "fe de erratas" que se relaciona con la publicación de las normas jurídicas, tiene como objeto salvar los errores que se contengan en la publicación de un documento, los cuales, pueden constituir una corrección ortográfica, su legibilidad, la confusión de palabras o su redacción, dado que resultaría engorroso reponer todo el proceso de formación de una ley o de su reforma a fin de que se haga la corrección de una imprecisión de poca relevancia.

En el citado precedente este Alto Tribunal concluyó que la utilización de la fe de erratas constituye una herramienta a la que puede acudir la técnica legislativa con el propósito de no restar eficacia a todo un proceso legislativo por suscitarse un error en la escritura o su impresión. Dejando claro que la fe de erratas no puede servir como un medio para corregir errores en las decisiones tomadas por el Congreso.

Asimismo, al resolver la controversia constitucional 94/2009, sostuvo que una fe de erratas únicamente puede corregir errores tipográficos, e inclusive, cuando haya una evidente divergencia o disonancia, entre lo que estableció o lo que se discutió en el procedimiento legislativo y lo que terminó siendo aprobado.

Tomando en consideración lo anterior, en el caso concreto, la fe de erratas fue emitida por la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora, quien tiene la facultad para ello de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora; con el objeto de subsanar un vicio de publicación, esto es, para plasmar la voluntad real del órgano legislativo, en virtud de que la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de la Heroica Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, publicada en el Boletín Oficial de fecha veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve, no contenía un artículo 101 que debía haberse incluido al haber sido discutido, votado y aprobado así por el Congreso del Estado de Sonora.

Lo anterior se corrobora, pues cuando se turnó a la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales de la Sexagésima Segunda Legislatura, la ini-



ciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, los diputados integrantes de la mencionada comisión presentaron para su discusión y aprobación, el dictamen correspondiente y sometieron a consideración un proyecto de ley, del cual se desprende que se propuso la emisión de un artículo 101 de contenido siguiente:

"Artículo 101. Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán los derechos conforme a la siguiente base:

		VUMAV
"I.	Por copias simples de antecedentes catastrales y documentos de archivo, por cada hoja:	1.62
"II.	Por certificación de copias de expedientes y documentos de archivo catastra (sic), por cada hoja:	1.67
"III.	Por expedición de certificados catastrales simples:	1.46
"IV.	Por expedición de copias de planos catastrales de población, por cada hoja:	3.06
"V.	Por certificación de copias de cartografía catastral, por cada hoja:	4.80
"VI.	Por expedición de copias simples de cartografía catastral, por cada predio:	2.30
"VII.	Por asignación de clave catastral a lotes de terreno de fraccionamientos, por cada clave:	1.16
"VIII.	Por certificación del valor catastral y validación de datos en la manifestación de traslado de dominio, por cada certificación.	1.60
"IX.	Por expedición de certificados de no inscripción de bienes inmuebles:	2.70
"X.	Por inscripción de manifestaciones y avisos catastrales (manifestaciones de inmuebles de obra, fusiones y subdivisiones):	1.11
"XI.	Por expedición de certificados de no propiedad y otros, por cada uno:	1.49



"XII.	Por expedición de certificados catastrales con medidas y colindancias:	3.79
"XIII.	Por expedición de copias de cartografía rural por cada hoja:	6.90
"XIV.	Por expedición de planos de predios rurales a escala convencional:	6.37
"XV.	Por expedición de cartas geográficas para desarrollo, para uso particular, urbanas turísticas y de uso de suelo, por cada variante de información:	2.90
"XVI.	Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y certificado catastral de propiedad:	1.67
"XVII.	Por cartografía especial con manzana y predio de construcción sombrada:	3.38
"XVIII.	Por la rectificación de mensura y elaboración de certificado, por cada predio:	6.49
"XIX.	Por actualización de valor catastral por registro de construcción y suelo a solicitud del contribuyente, por predio:	1.60
"XX.	Por asignación de clave a lotes de terrenos por subdivisión, fusión o ventas particulares, por cada clave:	1.16
"XXI.	Por certificación de corrección de datos de la manifestación de traslado de dominio, por cada certificación.	1.60
"XXII.	Por certificación urgente del valor catastral y validación de datos de manifestación de traslado de dominio, por cada certificación.	7.68"

En sesión extraordinaria celebrada el día veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve del Pleno de la "LXII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Sonora", fue rechazado el dictamen emitido por la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales de la Sexagésima Segunda Legislatura; sin embargo, en la misma sesión el diputado Gildardo Real Ramírez, realizó una propuesta a diversos artículos, entre otros al artículo 101 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nogales, Sonora, propuesta que fue aprobada, tal como se desprende de lo siguiente:



(Proyectos de Leyes de Ingresos y Presupuestos de Ingresos de los Ayuntamientos del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal de 2020)

C. DIP. PRESIDENTE: A discusión la dispensa al trámite de primera y segunda lectura solicitado por la comisión: No habiendo discusión se pregunta en votación económica si es de aprobarse la dispensa al trámite de primera y segunda lectura del dictamen, los que estén de acuerdo sírvanse manifestarlo poniéndose de pie (aprobado por mayoría) (Contra: Chaira Ortiz, Del Río Sánchez, Luján López y Platt Salazar) aprobada la dispensa. Pregunto ahora a la asamblea si algún diputado le interesa discutir alguna Ley de Ingresos de los municipios del Estado en lo general o en lo particular, para que de no presentarse solicitud someterlo a su consideración en un solo acto:

C. DIP. GILDARDO REAL RAMÍREZ: Diputada presidente, le quiero pedir de gran favor si me da la oportunidad, estoy imprimiendo un documento que le tengo que dar lectura, para hacer una propuesta a una serie de artículos de la Ley de Ingresos del municipio de Nogales, vamos a proponer modificar, me reservo, perdón, me reservo el artículo 101.

C. DIP. PRESIDENTE: No habiendo discusión en lo general, pregunto en votación económica si es de aprobarse los dictámenes, los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo poniéndose de pie (aprobado por mayoría) (Contra: Chaira Ortiz, Del Río Sánchez, Mancha Ornelas, Luján López y Platt Salazar) aprobado en lo general, se somete a discusión los dictámenes en lo particular en lo particular:

C. DIP. GILDARDO REAL RAMÍREZ: Los diputados presentes, incluso con la totalidad de los partidos, hace un par de meses que estábamos discutiendo sobre la base de cálculo para el predial y las Leyes de Ingresos de los municipios, hicimos un acuerdo, que no íbamos a aprobar, que no íbamos a tolerar aumentos superiores a la inflación, al cálculo inflacionario, porque todos comprendemos por la crisis económica que estamos pasando los sonorenses y los mexicanos en general, es decir, íbamos a ser solidarios con el resto de los ciudadanos, y todo aquel alcalde



que trajera una propuesta superior iba a ser ajustada al índice inflacionario, hoy me doy cuenta que en las diferentes fronteras legislativas, por las que pasó el municipio de Nogales y su Ley de Ingresos, me doy cuenta que vienen en una serie de artículos algunas modificaciones demasiado exageradas, en los artículos 101, 104 y 105 de la Ley de Ingresos prácticamente se crean nuevos cobros, diferentes conceptos que no existían antes. Le voy a dar lecturas, aumentos que no existían, repito, un aumento del 10% a diversos trámites catastrales, aumento al 10% a multas de tránsito, eso es aumentos que considero excesivos, irracionales y desproporcionados, son a los que acabo de darle lectura, y los nuevos derechos que están creando son: 1.- cobra de cuota de 17 mil pesos mensuales a concesionarios de recolección de residuos. 2.- A los particulares que brinden servicios de estacionamiento se les cobrará de 4,225 a 8,500 pesos. 3.- Elaboración de certificado catastral 550 pesos. 4.- Actualización del valor catastral 80 pesos. 5.- Asignación de claves 58 pesos. 6.- Corrección de datos 80 pesos. 7.- Certificado urgente 385 pesos. 8.- Licencia anual de funcionamiento de 500 a 5000 pesos. 9.- Licencia a casinos de 1500 pesos. 10.- Licencia de funcionamiento a Yunkes y recicladoras 2500 pesos. Lo anterior es la propuesta en lo particular es, a los nuevos derechos que están creando que son los artículos 101, 104 y 105 eliminarlos de la propuesta de la presidencia municipal, y en donde viene el aumento del 10% a diversos trámites catastrales y aumento de 10% a multas de tránsito, ajustarlo al 4% como el resto de los 71 municipios del Estado de Sonora, esa es mi propuesta en solidaridad con los ciudadanos del municipio de Nogales.

C. DIP. FILEMÓN ORTEGA QUINTOS: Viendo la Ley de ingresos, específicamente de Huatabampo para el 2020, traigo una propuesta para modificar esta Ley de Ingresos para el 2020 que es en base al artículo 46, dice la Ley de Ingresos de Huatabampo de 2019, los usuarios pagaran mensualmente por el consumo de agua potable en predios e inmuebles habitados, así mismo por el servicio de drenaje y alcantarillado sanitario en cualquier parte del municipio de Huatabampo, además se cobrarán derechos calculables en base a una tarifa equivalente al 35% del importe



del consumo mensual de agua potable, así como el 31% del consumo mensual de agua potable por el servicio de planta tratadora de aguas residuales, las tarifas se presentan en el mismo cuerpo del dictamen, y la propuesta de Ley de Ingresos, es que se deje de cobrar ese impuesto que especifica el artículo 46, porque no tenemos planta tratadora de aguas residuales en Huatabampo, se está cobrando un servicio que no se está otorgando a la población.

C. DIP. DIANA PLATT SALAZAR: En la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos de Nogales para el ejercicio fiscal 2020, se prevé un incremento total de 6.23% en relación con el ejercicio anterior, mismo que está basado principalmente en nuevos conceptos de ingresos, tales, por ejemplo: derechos por concepto de licencias, permisos y autorizaciones, así como aprovechamientos por concepto de multas. En materia de impuestos predial, se reduce la tasa al 50%, y mediante los subsidios que se otorgarán se beneficiará al 88% de los predios para reducir su impacto a pagar hasta al 10.62%, su importe, reducción que beneficiará a las viviendas de tipo económico y media del municipio, es decir, a las familias de escasos recursos. Si el valor catastral de tu propiedad es de 1 millón de pesos para el ejercicio fiscal 2020, pagará reducción del impuesto predial en un 10.62%, por ejemplo. Los derechos de alumbrado público, agua potable y por recolección y disposición final de basura comercial e industrial no se incrementan, sino solo se actualizan conforme al porcentaje de inflación. Se cobrarán derechos a los particulares que prestan los servicios públicos de recolección de basura y estacionamiento público, pues ninguno está regularizado prestándolo mediante concesión o concertación del ayuntamiento. Por la expedición de licencias de funcionamiento a casinos, se prevé por vez primera el cobro de derechos con base en la facultad que les confiere a los municipios la Ley que establece las bases para que los ayuntamientos del Estado ejerzan su facultad reglamentaria en materia de licencias, permisos y autorizaciones municipales para los establecimientos donde operen máquinas electrónicas de juego con sorteo de números y apuestas.



C. DIP. GILDARDO REAL RAMÍREZ: La diputada Diana Platt, a lo que acaba de darle lectura me da toda la razón, creo que entendí que los aumentos son superiores al 120 o 120 y tantos por ciento. La Constitución dice que cualquier aumento a cualquier servicio, a cualquier impuesto debe de ser proporcional, debe de ser racional y debe de ser equitativo, es decir, lo que está haciendo el presidente municipal es exagerado, es excesivo, es usurero y es inconstitucional, por eso sostengo la propuesta de eliminar los nuevos derechos, y ajustar los aumentos de trámites catastrales y al de las multas de tránsito.

C. DIP. DIANA PLATT SALAZAR: No, yo no dije eso diputado, si hay aumento, pero no es desproporcional, como lo dije, aquí los señalé los ejemplos, nomás por alusión.

C. DIP. PRESIDENTE: Primero vamos a votar la propuesta realizada por el diputado Gildardo Real Ramírez. Antes de someter a votación el presente asunto, aclaro a la asamblea que estamos discutiendo los artículos 101, 104 y 105 y los aumentos y ajustes mencionados del resolutivo contenido en el dictamen de la Ley de Nogales. Sobre este punto esta presidencia ha registrado además de la propuesta original, la propuesta de modificación planteada por el diputado Gildardo Real, en ese sentido someteré a votación en primer término la propuesta presentada en el dictamen, y solo en el caso de que no sea aprobada la propuesta original, someteré a votación la propuesta del diputado Gildardo Real Ramírez. Por lo tanto, discutido en lo particular el artículo 101, 104 y 105 de la Ley de Nogales, se pregunta en votación económica si es de aprobarse en los términos que originalmente conoció la asamblea, los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo poniéndose de pie (rechazado por unanimidad) en vista de que no fueron aprobados los artículos 101, 104 y 105 de la Ley como la conoció originalmente esta asamblea, y en virtud de que ha sido discutido el contenido de dicho artículo, se pregunta en votación económica si es de aprobarse los artículos 101, 104 y 105 como lo propone el diputado Gildardo Real Ramírez, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie (aprobado por mayoría) (Contra: Del Río Sánchez, Gaytán Sánchez y Mancha



Ornelas) aprobada la propuesta del diputado Gildardo Real Ramírez. Finalmente se pregunta en votación económica si es de aprobarse el resto del articulado que no fue motivo de discusión, los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo poniéndose de pie (aprobado por mayoría) (Contra: Del Río Sánchez y Gaytán Sánchez). A continuación, someteré a votación la propuesta del diputado Filemón Ortega Quintos. Antes de someter a votación el presente asunto, aclaro a la ..."

De lo anterior se destaca que la intención del Legislativo del Estado de Sonora fue establecer un artículo 101, en los términos discutidos, por lo que es dable estimar que la "fe de erratas" con la que se modificó el decreto hoy impugnado, efectivamente fue efectuada con la intención de corregir un error en la publicación y tiene como fin reivindicar la voluntad del legislativo, de ahí que, las modificaciones realizadas, deben tenerse debidamente realizadas, por lo que, al agregarse un artículo a la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, la numeración de los artículos impugnados cambió.

Por otra parte, cabe señalar que en la "fe de erratas" con la que se modificó el Decreto hoy impugnado, se enumeraron incorrectamente las fracciones V y VI del artículo 105 (antes 104), precisándolas erróneamente como fracciones III y IV; no obstante, del artículo 105, fracción IV, de la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, se advierte que la porción normativa impugnada es la de contenido siguiente: **"105. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas: ... IV. Por los servicios a solicitudes de la Ley de Acceso a la Información Pública: a) Reproducción de documentos –copia simple: I. Las primeras tres hojas \$10.00 c/u; II. De la cuarta hoja en adelante \$2.00 c/u; b) Información en disco compacto \$50.00 clu."**

En ese sentido, los artículos que se consideran efectivamente impugnados respecto de la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, vigente, son: el 105, fracción IV y 115, fracción II, numeral 1.



V. Causas de improcedencia y sobreseimiento

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

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

El argumento planteado debe desestimarse, pues no constituye una causa de improcedencia en términos del artículo 19 de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad, acorde con la jurisprudencia P./J. 38/2010⁶ de este Tribunal Pleno, 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." (*Semanario Judicial de la*

⁶ Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República."



Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, abril de dos mil diez, página 1419, con número de registro digital: 164865)

Por otro lado, si bien es cierto que en el informe del Congreso del Estado de Sonora se afirma que debe sobreseerse en el presente asunto de conformidad con los artículos 20 y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cierto es que no se expresa de forma precisa qué causal de improcedencia o diverso motivo de sobreseimiento se considera actualizado, por lo que también deben de desestimarse dichas afirmaciones.

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

VI. Estudio de fondo

Tema I. Acceso a la información

En su primer concepto de invalidez la accionante afirma que las normas que en este apartado controvierte violan los artículos 6o., apartado A, fracción III, y 31, fracción IV, constitucionales, así como los diversos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues establecen cobros excesivos y desproporcionados por la reproducción de información pública en copia simple y discos compactos, que no atienden a los costos de los materiales utilizados.

Argumenta que las disposiciones impugnadas que establecen el pago excesivo por la reproducción de documentos solicitados en fotocopias, impresiones, escaneos, así como la entregada en medios magnéticos, transgreden el principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública y una vulneración al derecho de seguridad jurídica y a los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria.

A efecto de dar respuesta a los anteriores argumentos resulta necesario tener presente lo resuelto por este Tribunal Pleno, en las acciones de inconstitu-



cionalidad 5/2017, en sesión de veintiocho de noviembre del dos mil diecisiete; 13/2018 y su acumulada 25/2018, en sesión de seis de diciembre del dos mil dieciocho; 18/2019, 27/2019, 22/2019, 13/2019, 20/2019, 15/2019 y 16/2019, en sesiones de tres, cinco, veintiséis y treinta de septiembre de dos mil diecinueve, respectivamente; así como las acciones de inconstitucionalidad 46/2019 y 47/2019, en sesiones de veintidós y veinticuatro de octubre de 2019; y 9/2019 de sesión de tres de diciembre de dos mil diecinueve, en las cuales este Tribunal Pleno estableció, entre otras cosas, que tratándose del derecho de acceso a la información, conforme al Texto Constitucional y legal aplicables, el principio de gratuidad implica que el Estado sólo puede cobrar el costo de los materiales utilizados para su reproducción, envío y/o la certificación de documentos y que esas cuotas deben establecerse o fijarse a partir de una base objetiva y razonable de los insumos utilizados, **sin que en algún caso pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.**

Los artículos 53, numeral 3, de la Ley Número 90, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Álamos y artículo 55, fracción III, inciso a), de la Ley Número 107, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Cananea, ambas para el ejercicio fiscal del año dos mil veinte, establecen:

Leyes de Ingresos y Presupuesto de Ingresos de los Municipios del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2019

Álamos

"**Artículo 53.** Los productos causarán cuotas y podrán provenir enunciativamente de las siguiente actividades:

Veces la Unidad de Medida y Actualizaciónvigente

"...

"**3.** Acceso a la información pública

"...

"Por reproducción de documentos mediante **digitalización** de la primera a la vigésima hoja (imágenes y texto scanner) gratuito, **a partir de la vigésima primera hoja, un peso por cada hoja.**"

**Cananea**

"**Artículo 55.** Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:

Veces Unidad de Medida y Actualización

"...

"III. Acceso a la información

"a) Por servicio de fotocopiado y **escaneado de documentos oficiales**, por hoja 0.05."

Basta la lectura del precepto controvertido para advertir su inconstitucionalidad, al prever el cobro por el supuesto de "digitalización" y "escaneado", en la medida en que esa actividad no implica que la información se materialice de alguna manera, al contrario, conlleva que la información plasmada en algún material se digitaliza, esto es, se convierte en una representación o archivo digital.

Ahora bien, en cuanto a **los materiales usados para la entrega de información** tenemos que, del análisis del proceso de creación de las leyes de ingresos impugnadas, se advierte que el legislador en ningún momento razonó o explicó las razones de las tarifas aplicables para esos supuestos.

En efecto, del proceso legislativo respectivo, se echa de menos alguna explicación del legislador local en el sentido de establecer esa tarifa con base en elementos objetivos y razonables que atiendan al costo de los materiales en que se reproduce la información solicitada.

Si bien este Tribunal Pleno ha aceptado que en el proceso de creación el legislador no necesariamente debe exponer las razones de su actuar, lo cierto es que, como se explicó, en el caso es indispensable, porque constitucionalmente el derecho de acceso a la información se rige por el principio de gratuidad, de modo que, en caso de prever alguna tarifa o cuota debe estar motivada, aunado a que conforme a la ley general analizada esas tarifas deben estar sustentadas en una base objetiva y razonable que atienda a, entre otras cosas, los costos de los materiales utilizados y su reproducción.



De ahí que en este tipo de asuntos constituya una carga para el legislador razonar esos aspectos a fin de dirimir la constitucionalidad de los preceptos respectivos.

En otras palabras, como ya se dijo, en estos asuntos se requiere una motivación reforzada por parte del legislador en 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, así como en el hecho de que los costos de reproducción, envío o certificación se sustenten en una base objetiva y razonable.

Cabe precisar que aun en el caso 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 corresponda realizar ni los cálculos respectivos y 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.

Así pues tratándose de las leyes analizadas, el legislador local incumplió ese deber, **es evidente la inconstitucionalidad de las porciones normativas citadas a continuación**, pues establecen distintas cuotas por información entregada en disco compacto (CD) y/o DVD, en disco flexible de 3.5 pulgadas, "disket", en medio magnético y/o digital, video, audio casetes y USB; así como la expedición de copias de expedientes y documentos de archivo, por hoja impresa, expedición de planos, entre otros.

Máxime, que en el caso de las copias, las tarifas están previstas a razón de cada página, siendo que conforme al artículo 141 de la ley marco aplicable, la información debe entregarse gratuitamente cuando no exceda de veinte hojas simples.



	<p>"Artículo 51. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:</p> <p>" ...</p> <p>"III. Por ejercicio del derecho al acceso a la información pública.</p> <p>"El acceso a la información pública es gratuito. No obstante, la reproducción de los documentos correspondientes autorizará al sujeto obligado para realizar el cobro de un pago o derecho por un monto equivalente al gasto generado por tal reproducción, de acuerdo a la siguiente tarifa:</p> <p style="text-align: right;">Veces la Unidad de Medida y Actualización vigente</p> <p>" ...</p> <p>"Costo por medio magnético y/o digital reproducido 0.58</p> <p>" ... "</p>
Cajeme	<p>"Artículo 98. Por los derechos que presta el Instituto Municipal de Investigación y Planeación Urbana de Cajeme</p> <p>" ...</p> <p style="text-align: right;">Veces Unidad de Medida y Actualización</p> <p>"17. Transparencia y acceso a la información pública</p> <p>" ...</p> <p>"b) Por disco compacto 0.32</p> <p>"c) ..."</p>
General Plutarco Elías Calles	<p>"Artículo 58. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:</p> <p>" ...</p> <p>"14. Por ejercicio del derecho al acceso a la información pública.</p> <p>"El acceso a la información pública es gratuito. No obstante, la reproducción los documentos correspondientes autorizará al sujeto</p>



	<p>obligado para realizar el cobro de un pago o derecho por un monto equivalente al gasto generado por tal reproducción, de acuerdo a la siguiente tarifa:</p> <p style="text-align: right;">Veces la Unidad de Medida y Actualización vigente</p> <p>" ...</p> <p>"Costo por medio magnético y/o digital reproducido 0.50</p> <p>" ... "</p>												
<p>Guaymas</p>	<p>"Artículo 79. Por otros servicios, relacionados con la expedición de certificados, legalización de firmas y certificación de documentos, así como licencias, permisos especiales o anuencias se pagará lo siguiente:</p> <p style="text-align: right;">Veces la Unidad de Medida y Actualización vigente</p> <p>"VII. En materia de servicios relacionados con el acceso a la información pública, se aplicará la siguiente tarifa:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">Servicio</th> <th style="text-align: center;">VUMAV</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"a) ...</td> <td></td> </tr> <tr> <td>"b) Por disco compacto</td> <td style="text-align: center;">0.5</td> </tr> <tr> <td>"c) ...</td> <td></td> </tr> <tr> <td>"d) ...</td> <td></td> </tr> <tr> <td>"e) ...</td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>"Durante el ejercicio fiscal 2020, las boletas de pago de derechos por otros servicios en cajas de recaudación incluirán un donativo voluntario con cargo al contribuyente en caso de aceptarlo por un monto de \$30 pesos, destinando \$10 pesos para el Centro de Integración Familiar dependiente del Sistema para el Desarrollo Integral de la familia del Municipio de Guaymas de Zaragoza, Sonora, \$10 pesos para Cruz Roja Mexicana Delegación Guaymas y \$10 pesos para el Patronato de Bomberos Voluntarios de Guaymas A.C."</p>	Servicio	VUMAV	"a) ...		"b) Por disco compacto	0.5	"c) ...		"d) ...		"e) ...	
Servicio	VUMAV												
"a) ...													
"b) Por disco compacto	0.5												
"c) ...													
"d) ...													
"e) ...													
<p>Imuris</p>	<p>"Artículo 30. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:</p>												



	" ... "II. Por la reproducción de información solicitada a través de la Ley de Acceso a la información, generada en: <p style="text-align: right;">Veces la Unidad de Medida y Actualización vigente</p> "a) ... "b) ... "c) Copia en disco compacto 0.40 c/u "d) ..."
Magdalena	" Artículo 65. Los productos causarán cuotas y podrán provenir, enunciativamente, de las siguientes actividades: <p style="text-align: right;">Veces Unidad de Medida y Actualización</p> "Solicitud de acceso a la información pública: "1. ... "2. Por disco flexible de 3.5 pulgadas o disco compacto 0.50 "3. ... "4. ... "5. ..."
Navojoa	" Artículo 78. Los productos también podrán provenir de las cuotas que enunciativamente causen las siguientes actividades: <p style="text-align: right;">Veces la Unidad de Medida y Actualización vigente</p> "i) Información transparencia y acceso a la información pública "1. ... "2. ... "3. Impresión de imágenes (DVD) 1.97 pieza



	"4. Impresión de datos y audio (CD) .69 pieza
	"5. Reproducción de videos .99 pieza
	"6. Reproducción de audio casetes .40 pieza
	"7. ...
	" ...
	"Los ingresos provenientes de los conceptos h) cuando el arrendamiento del inmueble sea considerado como apoyo a la cultura y educación se otorgará previa autorización de tesorería municipal hasta un 50 % y/o exención de la cuota estimada debiendo el arrendatario cubrir los gastos de limpieza y energía eléctrica del inmueble además de comprometerse en la conservación del mobiliario y los demás conceptos a que se refiere el artículo anterior, en los cuales no se establece el cobro, se recaudarán de acuerdo a lo establecido en los contratos o convenios que se originen.
	"A estos montos se agregará el impuesto adicional, a excepción de los incisos a), d), f), g), h), i)."
Heroica Nogales	" Artículo 105. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:
	" ...
	"IV. Por los servicios a solicitudes de la Ley de Acceso a la Información Pública
	" ...
	"b) Información en disco compacto \$50.00 c/u."
Puerto Peñasco	" Artículo 73. Los productos causarán cuotas y podrán provenir enunciativamente, de las siguientes actividades:
	" ..
	"6. Solicitud de acceso a la información pública
	" ...
	"d) Reproducción de imágenes (disco o USB) \$55.00
	"e) Reproducción de datos de audio (disco o USB) \$55.00."



San Felipe de Jesús	<p>"Artículo 12. Las actividades señaladas en el presente capítulo causarán las siguientes cuotas:</p> <p>" ...</p> <p style="text-align: right;">Veces la Unidad de Medida y Actualización vigente</p> <p>"II. Por la reproducción de la información solicitada a través de Ley de Acceso a la Información, generada en:</p> <p>"a) ...</p> <p>"b) Copia en disket 0.20 c/u</p> <p>"c) Copia en disco compacto 0.30 c/u."</p>
San Ignacio Río Muerto	<p>"Artículo 48. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:</p> <p style="text-align: right;">Veces la Unidad de Medida y Actualización vigente</p> <p>"1. Por la expedición de:</p> <p>" ...</p> <p>"f) Ley de Acceso a la Información Pública</p> <p>" ...</p> <p>"Información en disco compacto 0.96."</p>
San Luis Río Colorado	<p>"Artículo 70. Por lo previsto en la Ley de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales para el Estado de Sonora, se causarán las siguientes cuotas en número de veces la Unidad de Medida y Actualización:</p> <p>"1. ...</p> <p>"2. ...</p> <p>"3. Reproducción de imágenes (DVD) 1.37 pieza</p> <p>"4. Reproducción de datos y audio (CD) 0.55 pieza</p> <p>"5. ..."</p>



Además, conforme a lo anterior y tomando en cuenta que la búsqueda de información pública y su reproducción **cuando el medio correspondiente es proporcionado por el solicitante** no puede generar costo alguno para el interesado; si bien es cierto no en todos los preceptos antes transcritos se desprende si ello ocurre o si el medio es proporcionado por el Estado, en ambos casos resultan inconstitucionales.

Se llega a la misma conclusión respecto de los artículos impugnados que establecen costos por información entregada en copia simple, copia certificada, por expedición de copias de expedientes y documentos de archivo, por hoja impresa por medio de dispositivo informático, por el servicio de fotocopiado por hoja, por el servicio de escaneo por hoja, por expedición de planos, croquis, mapas y estados de cuenta. Los preceptos impugnados que establecen:

Leyes de Ingresos y Presupuesto de Ingresos de los Municipios del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2020

Alámos	"Artículo 53. Los productos causarán cuotas y podrán provenir enunciativamente de las siguiente actividades:	Veces la Unidad de Medida y Actualización vigente
	"...	
	"3. Acceso a la información pública	
	"Por copia certificada de documentos por hoja	.50
	"Por copia simple	.15
	"Por hoja impresa por medio de dispositivo informático	.15
	"Por reproducción de documentos mediante digitalización de la primera a la vigésima hoja (imágenes y texto scanner) gratuito, a partir de la vigésima primera hoja, un peso por cada hoja.	
	"Por expedición de copias de expedientes y documentos de archivo, por cada hoja:	
	"a) Copia simple	\$21
	"b) Copia certificada	\$52."



Arizpe	<p>"Artículo 28. Los productos causarán cuotas y podrán provenir, enunciativamente, de las siguientes actividades:</p> <p>" ...</p> <p>"5. Por los siguientes conceptos de productos, se aplicarán las cuotas de acuerdo a la tarifa que se indica:</p> <p style="text-align: right;">Veces la Unidad de Medida y Actualización vigente</p> <p>" ...</p> <p>"B. Solicitud de acceso a la información pública:</p> <p>"a) Por copia certificada de documento por hoja 0.50</p> <p>"b) ...</p> <p>"c) ...</p> <p>"d) Por copia simple 0.15</p> <p>"e) Por hoja impresa por medio de dispositivo informático 0.15."</p>
Benito Juárez	<p>"Artículo 14. Las cuotas por pago de los servicios de agua potable y alcantarillado, que se prestan a los usuarios de estos servicios en el Municipio de Benito Juárez, para el año 2020 son las siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"m) Por acceso a la información:</p> <p>"Expedición por copia certificada de documentos por cada hoja \$53.00</p> <p>" ...</p> <p>"Por cada copia simple \$5.00</p> <p>"Por cada hoja impresa por medio de dispositivo informático \$10.00."</p> <p>"Artículo 51. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:</p> <p>" ...</p>



	<p>"III. Por ejercicio del derecho al acceso a la información pública.</p> <p>"El acceso a la información pública es gratuito. No obstante, la reproducción de los documentos correspondientes autorizará al sujeto obligado para realizar el cobro de un pago o derecho por un monto equivalente al gasto generado por tal reproducción, de acuerdo a la siguiente tarifa:</p> <p style="text-align: right;">Veces la Unidad de Medida y Actualización vigente</p> <p>"Costo por hoja reproducida y certificación 1.67</p> <p>"...</p> <p>"Costo por copia simple 0.10</p> <p>"Cuando la entrega de la información genere gastos de envío los costos serán asumidos por el solicitante. Los cuales pueden variar en un rango de 0.46 a 2.64 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente."</p>
<p>Cajeme</p>	<p>"Artículo 98. Por los derechos que presta el Instituto Municipal de Investigación y Planeación Urbana de Cajeme</p> <p>"...</p> <p style="text-align: right;">Veces Unidad de Medida y Actualización</p> <p>"17. Transparencia y acceso a la información pública</p> <p>"a) Por certificación de documentos (por hoja) 0.15</p> <p>"b) ...</p> <p>"c) Por copia simple 0.06</p> <p>"d) Por hoja impresa por medio de dispositivo informático 0.12."</p>
<p>Cananea</p>	<p>"Artículo 55. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:</p> <p style="text-align: right;">Veces Unidad de Medida y Actualización</p> <p>"...</p> <p>"III. Acceso a la información</p>



	<p>"a) Por servicio de fotocopiado y escaneado de documentos oficiales, por hoja 0.05."</p>
Etchojoa	<p>"Artículo 87. Los productos causarán cuotas y podrán provenir, enunciativamente, de las siguientes actividades:</p> <p style="text-align: center;">Veces la Unidad de Medida y Actualización vigente (VUMAV)</p> <p>"a) Información transparencia y acceso a la información pública.</p> <p>"1. Impresión de copias simples .03 por hoja</p> <p>"2. Impresión de copias certificadas .13 por hoja."</p>
General Plutarco Elías Calles	<p>"Artículo 58. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:</p> <p>"14. Por ejercicio del derecho al acceso a la información pública.</p> <p>"El acceso a la información pública es gratuito. No obstante, la reproducción los documentos correspondientes autorizará al sujeto obligado para realizar el cobro de un pago o derecho por un monto equivalente al gasto generado por tal reproducción, de acuerdo a la siguiente tarifa:</p> <p style="text-align: center;">Veces la Unidad de Medida y Actualización vigente</p> <p>"Costo por hoja reproducida, copia simple y certificación 1.00</p> <p>"...</p> <p>"Cuando la entrega de la información genere gastos de envío los costos serán asumidos por el solicitante. Los cuales pueden variar en un rango de .5 a 5 VUMAV."</p>
Guaymas	<p>"Artículo 79. Por otros servicios, relacionados con la expedición de certificados, legalización de firmas y certificación de documentos, así como licencias, permisos especiales o anuencias se pagará lo siguiente:</p> <p style="text-align: center;">Veces la Unidad de Medida y Actualización vigente</p> <p>"VII. En materia de servicios relacionados con el acceso a la información pública, se aplicará la siguiente tarifa:</p>



	Servicio	VUMAV
	"a) Por copia certificada de documentos por hoja	0.5
	"b) ...	
	"c) Por copia simple	0.2
	"d) Por hoja impresa por medio de dispositivo informático	0.2
	"e) Por copia simple de plano	2
	"Durante el ejercicio fiscal 2020, las boletas de pago de derechos por otros servicios en cajas de recaudación incluirán un donativo voluntario con cargo al contribuyente en caso de aceptarlo por un monto de \$30 pesos, destinando \$10 pesos para el Centro de Integración Familiar dependiente del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Guaymas de Zaragoza, Sonora, \$10 pesos para Cruz Roja Mexicana Delegación Guaymas y \$10 pesos para el Patronato de Bomberos Voluntarios de Guaymas A.C."	
Imuris	"Artículo 30. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:	
	"II. Por la reproducción de información solicitada a través de la Ley de Acceso a la Información, generada en:	
		Veces la Unidad de Medida y Actualización vigente
	"a) Fotocopia en papel	0.02 c/hoja
	"b) Impresión en papel	0.10 c/hoja
	"c) ...	
	"d) ..."	
Magdalena	"Artículo 65. Los productos causarán cuotas y podrán provenir, enunciativamente, de las siguientes actividades:	
		Veces Unidad de Medida y Actualización
	"Solicitud de acceso a la información pública:	
	"1. Por copia certificada de documentos por hoja	0.30



	"2. ...	
	"3. Por copia simple	0.10
	"4. Por hoja impresa por medio de dispositivo magnético	0.10
	"5. Expedición de estado de cuenta	0.30."
Naco	"Artículo 35. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:	
	Veces Unidad de Medida y Actualización	
	"III. Por la reproducción de información solicitada a través de la Ley de Acceso a la información, generada en:	
	"a) Fotocopia simple	0.02 c/hoja
	"b) Fotocopia certificada	0.21 c/hoja."
Navojoa	"Artículo 78. Los productos también podrán provenir de las cuotas que enunciativamente causen las siguientes actividades:	
	Veces la Unidad de Medida y Actualización vigente	
	"i) Información transparencia y acceso a la información pública	
	"1. Impresión de copias simples	.06 por hoja.
	"2. Impresión de copias certificadas	.13 por hoja
	"3. ...	
	"4. ...	
	"5. ...	
	"6. ...	
	"7. ...	
	"8. Impresión de plano tamaño carta	.27 por hoja
	"9. Impresión de plano tamaño oficio	.36 por hoja
	"10. Impresión de plano medida 90x60 cms.	1.09 por hoja



	<p>"11. Impresión de planos en formato dwg (Auto cad) 3.60 por plano</p> <p>"12. Impresión de cualquier otro plano 3.60 por plano</p> <p>"13. Distinto a los mencionados o de cualquier otra imagen 2.50 por plano</p> <p>"Los ingresos provenientes de los conceptos h) cuando el arrendamiento del inmueble sea considerado como apoyo a la cultura y educación se otorgará previa autorización de tesorería municipal hasta un 50 % y/o exención de la cuota estimada debiendo el arrendatario cubrir los gastos de limpieza y energía eléctrica del inmueble además de comprometerse en la conservación del mobiliario y los demás conceptos a que se refiere el artículo anterior, en los cuales no se establece el cobro, se recaudarán de acuerdo a lo establecido en los contratos o convenios que se originen.</p> <p>"A estos montos se agregará el impuesto adicional, a excepción de los incisos a), d), f), g), h), i)."</p>
<p>Heroica Nogales</p>	<p>"Artículo 105. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:</p> <p>"...</p> <p>"IV. Por los servicios a solicitudes de la Ley de Acceso a la Información Pública</p> <p>"a) Reproducción de documentos copia simple:</p> <p>"I. Las primeras tres hojas \$10.00 c/u</p> <p>"II. De la cuarta hoja en adelante \$2.00 c/u</p> <p>"b). ..."</p>
<p>Puerto Peñasco</p>	<p>"Artículo 45. Las infracciones a que se refiere el artículo anterior serán sancionadas administrativamente con multas de acuerdo a lo establecido en los artículos 177, 178 y 179 de la Ley de Agua del Estado de Sonora y a lo previsto en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sonora.</p> <p>"...</p> <p>"III. En materia de servicios relacionados con el acceso a la información pública, el organismos operador y los solicitantes, estarán a lo siguiente:</p>



	"Servicio	pesos
	"a) Por copia simple	3.33
	"b) Certificación de documentos oficiales del organismo por hoja	27.81."
	"Artículo 73. Los productos causarán cuotas y podrán provenir enunciativamente, de las siguientes actividades:	
	"6. Solicitud de acceso a la información pública	
	" ...	
	"c) Reproducción de copias certificadas (por hoja)	\$38.00
	"d) ...	
	"e) ..."	
San Felipe de Jesús	"Artículo 12. Las actividades señaladas en el presente capítulo causarán las siguientes cuotas:	
	" ...	
		Veces la Unidad de Medida y Actualización vigente
	"II. Por la reproducción de la información solicitada a través de Ley de Acceso a la Información, generada en:	
	"a) Copia en papel	0.04 c/u
	"b) ...	
	"c) ..."	
San Ignacio Río Muerto	"Artículo 48. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:	
		Veces la Unidad de Medida y Actualización vigente
	"1. Por la expedición de:	
	" ...	
	"f) Ley de Acceso a la Información Pública	



	"Por copia de la información	0.41
	" ... "	
San Luis Río Colorado	"Artículo 70. Por lo previsto en la Ley de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales para el Estado de Sonora, se causarán las siguientes cuotas en número de veces la Unidad de Medida y Actualización:	
	"1. Reproducción de copias simples	0.046 x hoja
	"2. Reproducción de copias certificadas	0.091 x hoja
	"3. ...	
	"4. ...	
	"5. ...	
	"6. Por la expedición de planos, mapas o croquis	0.91 x hoja."

Por las mismas consideraciones se debe declarar la invalidez de los preceptos siguientes:

Leyes de Ingresos y Presupuesto de Ingresos de los Municipios del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2020	
Benito Juárez	<p>"Artículo 51. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:</p> <p>" ...</p> <p>"III. Por ejercicio del derecho al acceso a la información pública.</p> <p>" ...</p> <p><u>"Cuando la entrega de la información genere gastos de envío los costos serán asumidos por el solicitante. Los cuales pueden variar en un rango de 0.46 a 2.64 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente."</u></p>
General Plutarco Elías Calles	<p>"Artículo 58. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:</p> <p>"14. Por ejercicio del derecho al acceso a la información pública.</p>



	<p>" ...</p> <p><u>"Cuando la entrega de la información genere gastos de envío los costos serán asumidos por el solicitante. Los cuales pueden variar en un rango de .5 a 5 VUMAV."</u></p>
Imuris	<p>"Artículo 30. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:</p> <p>"II. Por la reproducción de información solicitada a través de la Ley de Acceso a la información, generada en:</p> <p style="text-align: right;">Veces la Unidad de Medida y Actualización vigente</p> <p>"a) ...</p> <p>"b) ...</p> <p>"c) ...</p> <p>"d) Envío (en su caso) 0.80."</p>
Navojoa	<p>"Artículo 78. Los productos también podrán provenir de las cuotas que enunciativamente causen las siguientes actividades:</p> <p style="text-align: right;">Veces la Unidad de Medida y Actualización vigente</p> <p>"i) Información transparencia y acceso a la información pública</p> <p>"1.</p> <p>" ...</p> <p>"7. Envío de paquetería 5.89 por envío</p> <p>" ... "</p>
San Luis Río Colorado	<p>"Artículo 70. Por lo previsto en la Ley de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales para el Estado de Sonora, se causarán las siguientes cuotas en número de veces la Unidad de Medida y Actualización:</p> <p>"1. ...</p> <p>"5. Envío de paquetería 3.97 x envío."</p>



La citada inconstitucionalidad se actualiza, al establecer un cobro por el envío de paquetería que no se encuentra justificado.

Lo anterior, pues como se indicó en párrafos precedentes si bien se puede emitir un cobro por el costo de certificación de documentos, el costo de los materiales o el costo de envío, estos deben estar justificados de manera objetiva y razonable.

Sin embargo, se reitera, del proceso legislativo que dio origen a dicha norma no se advierte justificación objetiva o razonable para el costo por el envío de paquetería.

Aunado a lo anterior, por lo que hace al artículo 105, fracción IV, de la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la **Heroica Nogales**, existe un motivo adicional de inconstitucionalidad, pues como se precisó en el considerando cuarto, mediante fe de erratas fue modificada la numeración de dicho precepto, pero también hubo un cambio en la identificación de las fracciones, respecto de la publicación original:

<p>Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, publicada en el Boletín Oficial de fecha veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve.</p>	<p>Fe de erratas, publicada en el Boletín Oficial edición especial del Estado de Sonora el veinte de febrero de dos mil veinte.</p>
<p>"Artículo 104. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:</p> <p>"I. Por la expedición de:</p> <p>"...</p> <p>"II. Licencias y permisos especiales (anuencias).</p> <p>"...</p>	<p>"Artículo 105. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:</p> <p>"I. Por la expedición de:</p> <p>"...</p> <p>"II. Licencias y permisos especiales (anuencias).</p> <p>"...</p>



"III. Por la expedición de títulos de propiedad, derivados del programa municipal Mi título. "..."	"III. Por la expedición de títulos de propiedad, derivados del programa municipal Mi título. "..."
"IV. Por la expedición de licencias de funcionamiento para estacionamiento de cuota público o privado, por cajón.	"IV. Por la expedición de licencias de funcionamiento para estacionamiento de cuota público o privado, por cajón.
"V. Por la revisión y autorización de documentos.	"III. Por la revisión y autorización de documentos.
"VI. Por los servicios a solicitudes de la Ley de Acceso a la Información Pública.	"IV. Por los servicios a solicitudes de la Ley de Acceso a la Información Pública.
"a) Reproducción de documentos copia simple: "I. Las primeras tres hojas \$10.00 c/u. "II. De la cuarta hoja en adelante \$2.00 c/u. "b) Información en disco compacto \$50.00 c/u."	"a) Reproducción de documentos copia simple: "I. Las primeras tres hojas \$10.00 c/u. "II. De la cuarta hoja en adelante \$2.00 c/u. "b) Información en disco compacto \$50.00 c/u."

Esto es, aparentemente por un error en la publicación de la fe de erratas, en la ley vigente existen dos fracciones identificadas como IV, por lo que debe declararse la invalidez de la segunda de éstas, pues dicha circunstancia es violatoria del derecho de seguridad jurídica, en virtud de la confusión que genera la existencia de dos fracciones con contenidos normativos diversos.

En las relatadas circunstancias, lo que se impone es declarar la invalidez de los artículos 53, numeral 3, de la Ley Número 90, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Álamos**, Sonora; 28, numeral 5, apartado B, de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Arizpe**; 14, inciso m), y 51, fracción III, de la Ley Número 103, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Benito Juárez**; 98, numeral 17, de la Ley Número 106, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Cajeme**;



55, fracción III, de la Ley Número 107, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Cananea**; 87 de la Ley Número 114, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Etchojoa**; 58, numeral 14, de la Ley Número 112, de Ingreso y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **General Plutarco Elías Calles**; 79, fracción VII, de la Ley Número 117, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Guaymas**; 30, fracción II, de la Ley Número 123, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Imuris**; 65, fracción III, de la Ley Número 125, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Magdalena**; 35, fracción III, de la Ley Número 128, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Naco**; 78, inciso i), de la Ley Número 131, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Navojoa**; 105, fracción IV, de la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la **Heroica Nogales, de contenido: "105. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas: ... IV. Por los servicios a solicitudes de la Ley de Acceso a la Información Pública: a) Reproducción de documentos –copia simple: I. Las primeras tres hojas \$10.00 c/u; II.–De la cuarta hoja en adelante \$2.00 c/u; b) Información en disco compacto \$50.00 c/u"**; 45, fracción III, y 73, numeral 6, incisos c), d) y e), de la Ley Número 137, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Puerto Peñasco**; 12, fracción II, de la Ley Número 142, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Felipe de Jesús**; 48, inciso f), de la Ley Número 143, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Ignacio Río Muerto**; 70 de la Ley Número 145, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Luis Río Colorado**, todos para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Tema II. Libertad de expresión

Refiere la accionante en el segundo concepto de invalidez que los artículos 75, inciso c), y 77, incisos c), d) y g), de la Ley Número 89, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Agua Prieta**; así como, 43, inciso c), fracción I, de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Arizpe**, todos del Estado de Sonora y para el ejercicio fiscal de dos mil veinte; al establecer que de forma previa se



tramite un permiso a la autoridad municipal para la realización de manifestaciones, así como la de imponer una sanción por la interpretación o reproducción de canciones obscenas en vía pública representan una vulneración de los derechos de libertad de expresión, de manifestación y de reunión, contenidos en los artículos 6o., 7o. y 9o. de la Constitución Federal.

Este Tribunal Pleno advierte que la impugnación que efectúa la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el concepto de invalidez que se analiza, se estructura en dos líneas argumentativas. En la primera línea de argumentación se cuestiona la autorización previa que se exige del Ayuntamiento para la realización de manifestaciones, exhibiciones, inauguraciones y celebración de diversos eventos. En una segunda línea argumentativa, la accionante cuestiona la regularidad constitucional de las disposiciones que establecen multas por interpretar o reproducir canciones obscenas en lugar público, así como por expresar frases injuriosas o irrespetuosas en reuniones o lugares públicos contra las Instituciones Públicas y sus servidores.

Por ende, el estudio que emprenderá este Tribunal Pleno atenderá al orden en que fueron precisadas.

a. Autorizaciones para realizar desfiles, reuniones, marchas, manifestaciones, inauguraciones, exhibiciones y celebración de eventos diversos.

El argumento formulado por el accionante establece que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales al restringir injustificadamente el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en su vertiente de manifestación pública y pacífica al exigir un permiso a la autoridad municipal.

Añade el accionante que el ejercicio de la libertad de expresión, concretamente, en el caso de impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública como pueden ser movilizaciones públicas, tales como marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones, peregrinaciones, entre muchas otras se ve supeditado al cumplimiento de la obstrucción a la vía pública con un permiso, el cual además causa una contribución.



Por ende, refiere que la inconstitucionalidad de las normas reclamadas no sólo radica en que se impongan sanciones por realizar manifestaciones o realizar expresiones contra las instituciones y sus servidores, sino que previo a una manifestación en un lugar público se requiere la anuencia del Municipio para poder expresar diversas opiniones que incluso pueden ser de carácter crítico a las autoridades, lo que implica actos de censura.

Los argumentos referidos resultan **fundados**.

Para sustentar la declaratoria de invalidez de las normas reclamadas, este Tribunal Pleno estima necesario retomar las consideraciones expuestas, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014** en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.

Si bien es cierto que en dicho asunto se determinó la regularidad constitucional del artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, ello obedeció a que dicha disposición precisaba que: **"Para la realización de desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social, cuya finalidad sea perfectamente lícita y que pueda perturbar el tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad de la población de la ciudad, es necesario que se dé aviso por escrito a seguridad pública, con por lo menos 48 horas de anticipación a la realización de la misma."** Sin embargo, las consideraciones plasmadas en el fallo referido dan noticia de la inconstitucionalidad de las normas analizadas en la presente acción.

Las disposiciones impugnadas como inconstitucionales en la presente acción refieren lo siguiente:

Leyes de Ingresos y Presupuesto de Ingresos de los Municipios del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2020.	
Agua Prieta	<p>"Artículo 75. Se impondrá multa de 11 a 15 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente por:</p> <p>"...</p> <p>"c) Realizar cualquier tipo de manifestación en la vía pública, sin el permiso previo del Ayuntamiento."</p>

**Arizpe**

"**Artículo 43.** Son faltas que serán notificadas mediante boletas que levantarán los agentes al momento de su comisión, las siguientes:

"...

"c) Las que afecten la paz y la tranquilidad pública, se les aplicara una multa de 10 a 40 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente.

"l. Celebrar, reuniones, desfiles o marchas en la vía pública, sin contar con el permiso previo de la autoridad municipal."

Del contenido de los artículos 73, inciso c), de la Ley Número 89, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Agua Prieta Sonora, y 43, inciso c), fracción I, de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, Sonora, ambos para el ejercicio fiscal dos mil veinte, se advierte que el común denominador para realizar una manifestación, reunión, desfile, marcha, inauguración o exhibiciones es contar con el permiso del Ayuntamiento, de tal forma que se condiciona el ejercicio de la libertad de reunión a la obtención de una autorización previa.

Este Tribunal Pleno estableció –en la **acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014**,– que el derecho a la libertad de expresión se encuentra reconocido, entre otros, en los artículos 6o., de la Constitución Federal; 19, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 19, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 13, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁷

⁷ "**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.

"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."

"**Artículo 19.**

"Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión."



Señaló que la libertad de expresión es un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática y para la formación de la opinión pública.⁸ A través de ella, ya sea mediante palabras o actos, las personas tienen la oportunidad de expresar sus opiniones e ideas, incluidas las políticas, desplegando su autonomía individual. En esa dimensión individual, la

"Artículo 19.

"1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

"2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

"3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán; sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

"a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

"b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."

"Derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión

"Artículo IV. Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio."

"Artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

"2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

"a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

"b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

"3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

"4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

"5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional."

⁸ Consideración que es sustentada a su vez por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), *La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 19 de la CADH)*, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, párr. 69.



persona puede manifestarse libremente sin ser cuestionada sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas.⁹

Añadió que esa dimensión individual se complementa por la social o colectiva, que comprende el derecho a comunicar las propias ideas y a recibir las expresiones e informaciones libremente divulgadas de los demás, contribuyéndose al fortalecimiento del debate público y del pluralismo ideológico, incluyendo el político.¹⁰

⁹ Criterio sustentado por la Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión 1434/2013, que se refleja en la tesis 1a. CDXX/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, Tomo I, diciembre de 2014, página 233, «con número de registro digital: 2008100 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de diciembre de 2014 a las 10:05 horas», de título y subtítulo, texto: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL. La libertad de expresión en su dimensión individual asegura a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual. Así, se ha establecido que el contenido del mensaje no necesariamente debe ser de interés público para encontrarse protegido. En consecuencia, la dimensión individual de la libertad de expresión también exige de un elevado nivel de protección, en tanto se relaciona con valores fundamentales como la autonomía y la libertad personal. Desde tal óptica, existe un ámbito que no puede ser invadido por el Estado, en el cual el individuo puede manifestarse libremente sin ser cuestionado sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas. Precisamente, la libre manifestación y flujo de información, ideas y opiniones, ha sido erigida en condición indispensable de prácticamente todas las demás formas de libertad, y como un prerequisite para evitar la atrofia o el control del pensamiento, presupuesto esencial para garantizar la autonomía y autorrealización de la persona.". Precedente: el citado amparo directo en revisión 1434/2013. 22 de octubre de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Ana María Ibarra Olguín y Arturo Bárcena Zubieta.

¹⁰ Criterio sustentado por la Primera Sala que se refleja en la tesis 1a. CDXIX/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, Tomo I, diciembre de 2014, página 234, «con número de registro digital: 2008101 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de diciembre de 2014 a las 10:05 horas», de título y subtítulo, texto: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL. La libertad de expresión en su vertiente social o política, constituye una pieza central para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. En este sentido, se ha enfatizado la importancia de la libre circulación de las ideas para la formación de la ciudadanía y de la democracia representativa, permitiendo un debate abierto sobre los asuntos públicos. La libertad de expresión se constituye así, en una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático. Esta dimensión de la libertad de expresión cumple numerosas funciones, entre otras, mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político; se configura como un contrapeso al ejercicio del



La relevancia de la libertad de expresión es que funciona como un medio para permitir el ejercicio de otras libertades. Tal como lo ha señalado el relator especial para la libertad de expresión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos "el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente el nervio principal del sistema democrático".¹¹

Así, 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. 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.

Estos derechos a la libertad de reunión y de asociación también sirven de cauce para el ejercicio de otros derechos humanos y son esenciales para la democracia. Mediante su ejercicio, las personas "*pueden expresar sus opiniones políticas, participar en proyectos literarios y artísticos y en otras actividades culturales, económicas y sociales, participar en cultos religiosos o practicar otras creencias, formar sindicatos y afiliarse a ellos, y elegir dirigentes que representen sus intereses y respondan a sus actos*".¹²

En ese tenor, esta Suprema Corte ha entendido que la libertad de asociación es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positivas y negativas que implican, entre varias cuestiones, la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. La libertad de reunión, en cambio y aunque se encuentra íntimamente

poder, ya que la opinión pública representa el escrutinio ciudadano a la labor pública; y contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado. Dicho ejercicio permite la existencia de un verdadero gobierno representativo, en el que los ciudadanos participan efectivamente en las decisiones de interés público.". Mismo precedente que la nota anterior.

¹¹ CIDH, *Informe de la Oficina del Relator Especial para la libertad de expresión (2005)*, párr. 93.

¹² Preámbulo de la resolución 15/21 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.



relacionada con la de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse temporalmente con otras personas, en un ámbito privado o público, pacíficamente, con un objeto determinado y sin que se forme una persona jurídica autónoma.¹³

El derecho de reunión se encuentra reconocido, entre otros, en los artículos 9o. de la Constitución Federal; 20.1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 21, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; XXI, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 15, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁴

¹³ Criterio sustentado por la Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 2186/2009, que se refleja en la tesis 1a. LIV/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 927, «con número de registro digital: 164995», de rubro y texto: "LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS. El derecho de libertad de asociación consagrado en el artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no debe confundirse con la libertad de reunión prevista en el mismo artículo constitucional. El primero es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica entre varias cuestiones la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. En cambio, la libertad de reunión, aunque es un derecho que mantiene íntima relación con el de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica. La diferencia sustancial entre ambos derechos es que la libertad de asociación implica la formación de una nueva persona jurídica, con efectos jurídicos continuos y permanentes, mientras que una simple congregación de personas, aunque puede compartir los fines u objetivos de una asociación, se caracteriza por una existencia transitoria cuyos efectos se despliegan al momento de la reunión física de los individuos.". Precedente: el citado amparo en revisión 2186/2009. Álvaro Jesús Altamirano Ramírez. 13 de enero de 2010. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán.

¹⁴ **"Artículo 9o.** No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

"No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee."

"Artículo 20.

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas."

"Artículo 21.

"Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás."



A partir de estas normas interrelacionadas, para esta Suprema Corte, 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 se debe llevar a cabo pacíficamente y que debe tener un objeto lícito. Consecuentemente, se abarca todo tipo de reunión bajo cualquier motivación (sea ésta religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etcétera), como marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones, peregrinaciones, entre muchas otras. La característica definitoria radica entonces en la concentración de dos o más personas en un lugar determinado.

Es decir, el elemento subjetivo del derecho es la agrupación de personas; aunque el derecho es de carácter individual, su ejercicio es necesariamente colectivo (dos o más personas). Esta aglomeración es temporal (sin que ello signifique instantáneo, sino que puede postergarse por cierto tiempo), con un fin determinado, cualquiera que éste sea, con la modalidad de que debe ser pacífica, sin armas y cuyo objeto sea lícito.

El objeto lícito se da cuando el motivo de la reunión no es la ejecución concreta de actos delictivos. El vocablo "pacíficamente" se encuentra íntimamente relacionado con el objeto lícito al que alude expresamente el artículo 9o. de la Constitución Federal. Para este Tribunal Pleno, una congregación de personas será pacífica cuando no se lleven a cabo fácticamente actos de violencia o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real.

La regla general es que todo ejercicio del derecho a la reunión debe presumirse pacífico y con objeto lícito, por lo cual la consideración de que una determinada concentración humana se encuentra fuera del ámbito de protección de ese derecho deberá ser valorada por la autoridad caso por caso.

"Derecho de reunión

"Artículo XXI. Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole."

"Artículo 15. Derecho de reunión

"Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás."



Ahora bien, este Tribunal Constitucional, al resolver la citada acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, se pronunció sobre la validez de normas jurídicas que condicionen el ejercicio de tales derechos a una autorización previa de la autoridad administrativa en los términos y con los fundamentos siguientes:

Párrafo 196 a 199:

"Al respecto, es importante resaltar que la autoridad no puede vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje. Es decir, no por el hecho de que el ejercicio de la libertad de expresión a través del derecho de reunión sea ofensivo, insultante, injurioso, violento o alusivo a actos delictivos se deberá considerar que la congregación humana ya no es pacífica ni lícita (el mensaje a veces tiene como contenido referencia a actividades ilícitas).

"Se reitera, lo que hace ilícita y no pacífica a una concentración de personas es la concurrencia real de actos delictivos, la existencia o la inminente amenaza de violencia o actos que inciten a la materialización real de discriminación y discurso de odio.¹⁵ Los actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por otros individuos no deben privar a las personas pacíficas de su derecho a la libertad de reunión.¹⁶

"Por el contrario, de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Federal, el Estado debe respetar, proteger y garantizar todos los derechos humanos. Bajo esa óptica, es al Estado a quien le corresponde la obligación positiva de proteger activamente las reuniones pacíficas, incluyendo la salvaguarda de los participantes en reuniones pacíficas de los actos violentos perpetrados por otras personas o grupos con el fin de perturbar, alterar, distorsionar o dispersar tales reuniones. A su vez, el Estado no debe injerir indebidamente en el derecho

¹⁵ Tomando como propia la opinión del relator especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación. Véase, el Informe temático al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafos 25 y 27.

¹⁶ Abordando el contenido del derecho a la reunión en un supuesto similar, en el Caso *Ziliberg c. Moldova*, solicitud No. 61821/00 (2004), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos señaló que "una persona que mantenga un comportamiento o intenciones pacíficas no perderá el derecho a la libertad de reunión pacífica como consecuencia de actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por otras personas durante una manifestación".



a la reunión, por lo que sólo podrá imponer restricciones a las modalidades del ejercicio del mismo que sean necesarias y proporcionales al objetivo planteado, pero nunca a su contenido o mensaje.

"Al respecto, es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que ningún derecho humano es absoluto, por lo que podrán admitirse cierto tipo de restricciones al ejercicio de los derechos, mismas que deberán interpretarse restrictivamente a fin de respetar el principio pro persona. La libertad será la regla y la restricción su excepción,¹⁷ teniendo como premisa que deberá darse prioridad normativa a las excepciones previstas en el Texto de la Constitución Federal."

Párrafos 206 y 207

"Así, no es posible que el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público se condicione o restrinja a una autorización previa por parte del Estado como regla general. Ello llevaría a que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9o. de la Constitución Federal ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional referidas anteriormente.

"En relación con este último aspecto, cabe resaltar que en su primer informe temático en el año 2012, explicitando las mejores prácticas del derecho comparado e internacional y aplicando el estándar del pacto internacional en cuanto al contenido de los derechos, el relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de las Naciones Unidas sostuvo que, al sumo, para las concentraciones humanas en espacios públicos podrá solicitarse un procedimiento de notificación con una antelación máxima de 48 horas al evento. Ello, sólo cuando tal aviso obedezca a la necesidad de que las autori-

¹⁷ En el mismo sentido se han pronunciado órganos internacionales autorizados para interpretar los tratados internacionales. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su Observación General No. 27 (1999), aun cuando lo hizo a la luz del derecho a la libre circulación, señaló que: "al aprobar leyes que prevean restricciones ... los Estados deben guiarse siempre por el principio de que las restricciones no deben comprometer la esencia del derecho ... no se debe invertir la relación entre derecho y restricción, entre norma y excepción".



dades faciliten el ejercicio de la libertad de reunión pacífica y tomen las medidas para proteger la seguridad y el orden públicos, así como los derechos de los demás."¹⁸

En consecuencia, retomando lo resuelto por este Tribunal Pleno, la normativa impugnada resulta una medida irracional y restrictiva de los derechos de reunión, libertad de expresión y libertad de difundir opiniones, información e ideas, lo que hace necesario declarar su invalidez.

b. Interpretación o reproducción de canciones obscenas en vía pública, y expresar en cualquier forma frases injuriosas o irrespetuosas en reuniones o lugares públicos contra las instituciones públicas y sus servidores e insultos a la autoridad.

La accionante establece que los preceptos impugnados resultan contrarios al Texto Constitucional, ya que restringen el ejercicio del derecho a la libertad de expresión contenida en los artículos 6o., 7o. y 9o. constitucionales.

Sostiene que algunas de las disposiciones controvertidas prevén la imposición de multas por "*la interpretación o reproducción de canciones obscenas en vía pública*" por lo que inhiben la libertad de expresión de las personas y dejan al arbitrio de los operadores jurídicos valorar discrecionalmente cuándo una canción será considerada obscena.

Refiere que el objetivo de las normas en los preceptos impugnados es limitar el ejercicio de un derecho elevado a rango constitucional al impedir que las personas puedan manifestar y expresar sus ideas, opiniones a través de cualquier medio, por ello, se constituye un incumplimiento en la obligación del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Los argumentos sintetizados resultan **fundados**.

¹⁸ Informe temático presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafos 28 y 29. Opinión que se reiteró en Informe del mismo relator presentado ante el Consejo de Derechos Humanos. Documento A/HRC/23/39 del 24 de abril de 2013, párrafos 53 a 54.



El artículo 77, incisos c), d) y g), de la Ley Número 89 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Agua Prieta, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, establece:

Agua Prieta	<p>"Artículo 77. Se impondrá multa de 21 a 25 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente por :</p> <p>" ...</p> <p>"c) Inscribir en los vehículos frases soeces, injuriosas u obscenas.</p> <p>"d) Interpretar canciones obscenas o reproducirlas por medio de aparatos de música en lugar público.</p> <p>" ...</p> <p>"g) Expresar en cualquier forma frases injuriosas o irrespetuosas en reuniones o lugares públicos, contra las instituciones públicas y sus servidores."</p>
--------------------	---

Para sustentar la declaratoria de invalidez de la norma reclamada, este Tribunal Pleno estima necesario retomar las consideraciones expuestas, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 47/2019** en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve.

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

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

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



interpersonal que la persona tiene por sus cualidades morales y profesionales dentro de la comunidad.¹⁹

De acuerdo con lo expresado, en el aspecto subjetivo, el honor es lesionado por todo aquello que lastima el sentimiento de la propia dignidad; en tanto que en el aspecto objetivo, el honor es lesionado por todo aquello que afecta a la reputación que la persona merece, de modo que la reputación es el aspecto objetivo del derecho al honor, que bien puede definirse como el derecho a que otros no condicionen negativamente la opinión que los demás hayan de formarse de nosotros.

Además, se razonó que en una democracia constitucional como la mexicana, **la libertad de expresión goza de una posición preferencial frente a los derechos de la personalidad, dentro de los cuales se encuentra el derecho al honor.**²⁰

Aunado a ello, si bien la Constitución no reconoce un derecho al insulto o a la injuria gratuita, ello tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aun y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.²¹

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

¹⁹ Lo anterior tiene sustento en la tesis **1a. XX/2011 (10a.)**, de rubro: "DERECHO FUNDAMENTAL AL HONOR. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IV, Tomo 3, enero de dos mil doce, con número de registro digital: 2000083, página 2906)

²⁰ Tesis aislada **1a. CCXVIII/2009**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 286, «con número de registro digital: 165761», cuyo rubro es: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU ESPECIAL POSICIÓN FRENTE A LOS DERECHOS DE LA PERSONALIDAD."

²¹ Lo anterior tiene apoyo en la tesis **1a. XXIV/2011 (10a.)**, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IV, Tomo 3, enero de dos mil doce, página 2912, registro digital: 2000104)



intenso de sus actividades y, de ahí que esta persona deba demostrar un mayor grado de tolerancia.²²

Ahora bien, de la lectura del artículo 77, incisos c), d) y g), de la Ley Número 89, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Agua Prieta, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, se advierte que contienen expresiones como: insultos a la autoridad e interpretar canciones obscenas o reproducirlas por medio de música en lugar público o expresar en cualquier forma frases injuriosas o irrespetuosas.

En esa medida, es evidente que este tipo de normas 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.

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

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

Conforme lo expuesto en los incisos **a) y b)** de este apartado debe declararse la invalidez de las disposiciones siguientes: 75, inciso c) y 77, incisos c), d) y

²² Así lo ha sostenido la Primera Sala, al resolver el **amparo directo 6/2009**, en siete de octubre de dos mil nueve, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández, así como en el **amparo directo en revisión 2044/2008**, en sesión de diecisiete de junio de dos mil nueve, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.



g), de la Ley Número 89, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Agua Prieta y 43, inciso c), fracción I, de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Arizpe, todos del Estado de Sonora y para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Tema III. Impuesto adicional

En su **tercer** concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos indica que los artículos impugnados establecen un impuesto adicional cuyo objeto grava el importe total de los pagos que haya realizado el contribuyente por concepto de impuestos y derechos municipales, lo cual considera viola los derechos a la seguridad jurídica y legalidad, así como el principio de proporcionalidad tributaria contenidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ello de ninguna manera refleja la capacidad contributiva de los causantes.

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

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

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

Las normas impugnadas que son analizadas en este apartado se transcriben a continuación:



Leyes de Ingresos y Presupuesto de Ingresos de los Municipios del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2020

Agua Prieta

"Artículo 21. Los contribuyentes que durante el ejercicio fiscal de 2020 paguen impuestos y derechos municipales, deberán cubrir sobre los mismos, por concepto de impuestos adicionales, una cuota adicional equivalente a 25% de sus respectivos importes por cada uno de los impuestos o derechos, con excepción de los siguientes:

- "I. Impuesto predial.
- "II. Impuesto de traslación de dominio de bienes inmuebles.
- "III. Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos.
- "IV. Derechos por servicio de alumbrado público.
- "V. Derechos por servicios de limpieza.
- "VI. Derechos por servicio público de panteones, exclusivamente en lo que se refiere a la venta de lotes, nichos y gavetas.
- "VII. Derechos por servicios seguridad y vigilancia que presten policías auxiliares.
- "VIII. Derechos de estacionamientos de vehículos en la vía pública determinado por sistemas de control de tiempo y espacio.
- "IX. Derechos por estacionamientos públicos, por concesión y refrendo.
- "X. Derechos por el control sanitario de animales domésticos.
- "XI. Derechos por servicios de protección civil y bomberos.
- "XII. Constancia de siniestro emitida por protección civil.
- "XIII. Derechos por estacionamiento exclusivo.

"Las entidades paramunicipales no cobrarán impuestos adicionales por los servicios que presten."

Álamos

"Artículo 22. El Ayuntamiento, conforme a los artículos del 100 al 103 de la Ley de Hacienda Municipal, recaudará por concepto de impuestos adicionales, que requieran como respaldo financiero para:

- "I. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos 25%
- "II. Asistencia social 10%
- "III. fomento deportivo 10%
- "IV. Sostenimiento de educación media y superior 5%

"Será objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de los impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal, a excepción de los impuestos predial, predial ejidal sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, sobre diversiones y espectáculos públicos, tratándose de obras de teatro y fun-



	<p>ciones de circo, cine o cinematógrafos ambulantes y derechos por servicio de alumbrado público, de estacionamiento de vehículos en la vía pública, donde se hayan instalado sistemas de control de tiempo y espacio.</p> <p>"Las entidades paramunicipales no cobrarán impuestos adicionales por los servicios que presten.</p> <p>"Las tasas de estos impuestos, las que en su totalidad en ningún caso podrán exceder del 50% sobre la base determinada."</p>						
Altar	<p>"Artículo 11. El Ayuntamiento conforme a los artículos del 100 al 103 de la Ley de Hacienda Municipal recaudara por concepto de impuestos adicionales, que requieran como respaldo financiero para:</p> <table><tr><td>"I. Para asistencia social</td><td>15%</td></tr><tr><td>"II. Para el mejoramiento en la prestación de servicios públicos</td><td>15%</td></tr><tr><td>"III. Para fomento deportivo</td><td>20%</td></tr></table> <p>"Será objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de los impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal a excepción de los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none">"I. Impuesto predial"II. Impuesto sobre traslación de dominio"III. Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos"IV. Impuesto predial ejidal"V. Recargos"VI. Alumbrado público"VII. Panteones"VIII. Tránsito"IX. Por la expedición de autorizaciones eventuales por día (eventos sociales) <p>"Las tasas de estos impuestos en ningún caso podrán exceder del 50%, sobre la base determinada."</p>	"I. Para asistencia social	15%	"II. Para el mejoramiento en la prestación de servicios públicos	15%	"III. Para fomento deportivo	20%
"I. Para asistencia social	15%						
"II. Para el mejoramiento en la prestación de servicios públicos	15%						
"III. Para fomento deportivo	20%						
Arizpe	<p>"Artículo 10. El Ayuntamiento, conforme al artículo 100 al 103 de la Ley de Hacienda Municipal, recaudará por concepto de impuestos adicionales que requieran como respaldo financiero para:</p> <table><tr><td>"I. Asistencia social</td><td>50%</td></tr></table> <p>"Será objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de los impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal, a excepción de los impuestos predial ejidal, impuesto</p>	"I. Asistencia social	50%				
"I. Asistencia social	50%						



	<p>sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, sobre diversiones y espectáculos públicos, tratándose de obras de teatro y funciones de circo, cine o cinematógrafos ambulantes, derechos por servicio de agua potable y derechos por servicio de alumbrado público.</p> <p>"Las tasas de estos impuestos, las que en su totalidad en ningún caso podrán exceder del 50% sobre la base determinada."</p>				
<p>Bacanora</p>	<p>"Artículo 11. El Ayuntamiento conforme a los artículos 100 al 103 de la Ley de Hacienda Municipal recaudará por concepto de impuestos adicionales que requieran como respaldo financiero para:</p> <table data-bbox="343 536 1023 569"> <tr> <td>"1. Para asistencia social</td> <td>25%</td> </tr> </table> <p>"Será objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de los impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal a excepción de los impuestos predial sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, sobre diversiones y espectáculos públicos, tratándose de obras de teatro y funciones de circo, cine o cinematógrafos ambulantes y derechos de estacionamientos de vehículos en la vía pública donde se hayan instalado sistemas de control de tiempo y espacio.</p> <p>"Las tasas de estos impuestos, las que en su totalidad en ningún caso podrán exceder del 50%, sobre la base determinada."</p>	"1. Para asistencia social	25%		
"1. Para asistencia social	25%				
<p>Bacerac</p>	<p>"Artículo 10. El Ayuntamiento conforme a los artículos del 100 al 103 de la Ley de Hacienda Municipal recaudará por concepto de impuestos adicionales, que requieran como respaldo financiero para:</p> <table data-bbox="343 1007 1023 1065"> <tr> <td>"I. Asistencia social</td> <td>25%</td> </tr> <tr> <td>"II. Fomento deportivo</td> <td>25%</td> </tr> </table> <p>"Será objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de los impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal, a excepción de los impuestos predial, impuesto predial ejidal, sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, sobre diversiones y espectáculos públicos, tratándose de obras de teatro y funciones de circo, cine o cinematógrafos ambulantes, derechos de estacionamientos de vehículos en la vía pública, donde se hayan instalado sistemas de control de tiempo y espacio, derechos por servicio de alumbrado público y derechos de agua potable y alcantarillado.</p> <p>"Las tasas de estos impuestos las que en su totalidad, en ningún caso podrán exceder del 50% sobre la base determinada."</p>	"I. Asistencia social	25%	"II. Fomento deportivo	25%
"I. Asistencia social	25%				
"II. Fomento deportivo	25%				



Bácum	<p>"Artículo 10. El Ayuntamiento, conforme a los artículos del 100 al 103 de la Ley de Hacienda Municipal, recaudará por concepto de impuestos adicionales que requieran como respaldo financiero para:</p> <p>"I. Para asistencia social 10%</p> <p>"II. Para el fomento deportivo 5%</p> <p>"III. Para el mejoramiento en la presentación de servicios públicos 10%</p> <p>"Será objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de los impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal a excepción de los siguientes:</p> <p>"I. Impuesto predial</p> <p>"II. Impuesto de traslación de dominio de bienes inmuebles</p> <p>"III. Impuestos sobre diversiones y espectáculos públicos</p> <p>"IV. Derechos por servicios de alumbrado público.</p> <p>"La tasa de estos impuestos en ningún caso podrá exceder del 50% sobre la base determinada."</p>
Banámichi	<p>"Artículo 10. El Ayuntamiento, conforme al artículo 100 al 103 de la Ley de Hacienda Municipal, recaudará por concepto de impuestos adicionales que requieran como respaldo financiero para:</p> <p>"I. Asistencia social 25%</p> <p>"II. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos 25%</p> <p>"Será objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de los impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal, a excepción de los siguientes:</p> <p>"I. Impuesto predial</p> <p>"II. Impuesto predial ejidal</p> <p>"III. Sobre traslación de dominio de bienes inmuebles</p> <p>"IV. Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos</p> <p>"Las tasas de estos impuestos, en su totalidad, en ningún caso podrán exceder del 50% sobre la base determinada."</p>
Bavispe	<p>"Artículo 10. El Ayuntamiento conforme a los artículos del 100 al 103 de la Ley de Hacienda Municipal, recaudará por concepto de impuestos adicionales, que requieran como respaldo financiero para:</p> <p>"I. Fomento deportivo 30%</p>



	<p>"Será objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de los impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal, a excepción del impuesto predial, impuesto predial ejidal, sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, sobre diversiones y espectáculos públicos, tratándose de obras de teatro y funciones de circo, cine o cinematógrafos ambulantes y derechos de estacionamiento de vehículos en la vía pública, donde se hayan instalado sistemas de control de tiempo y espacio por el derecho de alumbrado público y derechos de agua potable y alcantarillado.</p> <p>"Las tasas de este impuesto, que en ningún caso podrán exceder del 50% sobre la tasa determinada."</p>								
<p>Benito Juárez</p>	<p>"Artículo 12. El Ayuntamiento conforme al artículo 100 al 103 de la Ley de Hacienda Municipal recaudará por concepto de impuestos adicionales, que requieran como respaldo financiero para:</p> <table border="0" data-bbox="343 657 1023 801"> <tr> <td>"I. Obras y acciones de intereses general</td> <td style="text-align: right;">20%</td> </tr> <tr> <td>"II. Asistencia social</td> <td style="text-align: right;">10%</td> </tr> <tr> <td>"III. Mejoramiento en la presentación de los servicios públicos</td> <td style="text-align: right;">10%</td> </tr> <tr> <td>"IV. Fomento deportivo</td> <td style="text-align: right;">10%</td> </tr> </table> <p>"Será objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de los impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal, a excepción de los siguientes:</p> <p>"I. Impuesto predial. "II. Impuesto de traslación de dominio de bienes inmuebles. "III. Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos. "IV. Derechos por servicios de alumbrado público.</p> <p>"La tasa de estos impuestos, que en ningún caso podrán exceder del 50% sobre la tasa determinada."</p>	"I. Obras y acciones de intereses general	20%	"II. Asistencia social	10%	"III. Mejoramiento en la presentación de los servicios públicos	10%	"IV. Fomento deportivo	10%
"I. Obras y acciones de intereses general	20%								
"II. Asistencia social	10%								
"III. Mejoramiento en la presentación de los servicios públicos	10%								
"IV. Fomento deportivo	10%								
<p>Benjamín Hill</p>	<p>"Artículo 11. El Ayuntamiento, conforme a lo establecido en los artículos del 100 al 103 de la Ley de Hacienda Municipal, recaudará por concepto de impuestos adicionales, que requieran como respaldo financiero para:</p> <table border="0" data-bbox="343 1280 1023 1313"> <tr> <td>"I. Fomento deportivo</td> <td style="text-align: right;">25%</td> </tr> </table> <p>"Será objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal, a excepción de los impuestos predial, sobre traslación</p>	"I. Fomento deportivo	25%						
"I. Fomento deportivo	25%								



	<p>de dominio de bienes inmuebles, sobre diversiones y espectáculos públicos, tratándose de obras de teatro y funciones de circo, cine o cinematógrafos ambulantes, derecho de alumbrado público y derechos de estacionamientos de vehículos en la vía pública, donde se hayan instalado sistemas de control de tiempo y espacio.</p> <p>"Las tasas de estos impuestos, las que en su totalidad en ningún caso podrán exceder del 50% sobre la base determinada."</p>												
Cananea	<p>"Artículo 10. El Ayuntamiento conforme a los artículos del 100 al 103 de la Ley de Hacienda Municipal, recaudará por concepto de impuestos adicionales que requiera como respaldo financiero para:</p> <table><tr><td>"I. Obras y acciones de interés general</td><td>15 %</td></tr><tr><td>"II. Asistencia social</td><td>10 %</td></tr><tr><td>"III. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos</td><td>10 %</td></tr><tr><td>"IV. Fomento turístico</td><td>5 %</td></tr><tr><td>"V. Fomento deportivo</td><td>5 %</td></tr><tr><td>"VI. Sostenimiento de instituciones de emergencia</td><td>5 %</td></tr></table> <p>"Será objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de los impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal, a excepción de los siguientes:</p> <p>"I. Impuesto predial, "II. Impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles. "III. Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos, "IV. Derechos por el servicio de alumbrado público. "V. Derechos de estacionamiento de vehículos en la vía pública con sistemas de control de tiempo y espacio "VI. Derechos</p> <p>"Las tasas de estos impuestos en ningún caso podrán exceder del 50% sobre la base determinada."</p>	"I. Obras y acciones de interés general	15 %	"II. Asistencia social	10 %	"III. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos	10 %	"IV. Fomento turístico	5 %	"V. Fomento deportivo	5 %	"VI. Sostenimiento de instituciones de emergencia	5 %
"I. Obras y acciones de interés general	15 %												
"II. Asistencia social	10 %												
"III. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos	10 %												
"IV. Fomento turístico	5 %												
"V. Fomento deportivo	5 %												
"VI. Sostenimiento de instituciones de emergencia	5 %												
Empalme	<p>"Artículo 28. El Ayuntamiento, conforme a los artículos de 100 al 103 de la Ley de Hacienda Municipal, recaudará por concepto de impuestos adicionales, que requieran como respaldo financiero para:</p> <table><tr><td>"I. Obras y acciones de interés general</td><td>25%</td></tr><tr><td>"II. Asistencia social</td><td>25%</td></tr></table> <p>"Será objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de los impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal, a excepción de los impuestos predial, sobre traslación</p>	"I. Obras y acciones de interés general	25%	"II. Asistencia social	25%								
"I. Obras y acciones de interés general	25%												
"II. Asistencia social	25%												



	<p>de dominio de bienes inmuebles, sobre diversiones y espectáculos públicos, derecho por alumbrado público y derechos de estacionamientos de vehículos en la vía pública.</p> <p>"Las tasas de estos impuestos, en ningún caso podrán exceder del 50%."</p>								
<p>Etchojoa</p>	<p>"Artículo 30. El Ayuntamiento, conforme a los artículos 100 a1 103 de la Ley de Hacienda Municipal, recaudará por concepto de impuestos adicionales, que requieran como respaldo financiero para:</p> <table border="0" data-bbox="344 502 1023 588"> <tr> <td>"I. Adicional para asistencia social</td> <td style="text-align: right;">20%</td> </tr> <tr> <td>"II. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos</td> <td style="text-align: right;">15%</td> </tr> <tr> <td>"III. Adicional para fomento deportivo</td> <td style="text-align: right;">10%</td> </tr> </table> <p>"Será objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de todos los impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal, y que aplican en la presente ley, a excepción de los impuestos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> "I. Impuesto predial "II. Impuestos de traslación de dominio de bienes inmuebles "III. Impuestos sobre diversiones y espectáculos públicos "IV. Derechos por servicios de alumbrado público <p>"Las tasas de estos impuestos, en ningún caso podrán exceder del 50%, sobre la base determinada."</p>	"I. Adicional para asistencia social	20%	"II. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos	15%	"III. Adicional para fomento deportivo	10%		
"I. Adicional para asistencia social	20%								
"II. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos	15%								
"III. Adicional para fomento deportivo	10%								
<p>General Plutarco Elías Calles</p>	<p>"Artículo 17. El Ayuntamiento conforme a los artículos del 100 al 103 de la Ley de Hacienda Municipal, recaudará por concepto de impuestos adicionales, que requieran como respaldo financiero para:</p> <table border="0" data-bbox="344 1093 1023 1209"> <tr> <td>"I. Obras y acciones de interés general</td> <td style="text-align: right;">15%</td> </tr> <tr> <td>"II. Asistencia social</td> <td style="text-align: right;">10%</td> </tr> <tr> <td>"III. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos</td> <td style="text-align: right;">15%</td> </tr> <tr> <td>"IV Fomento deportivo</td> <td style="text-align: right;">10%</td> </tr> </table> <p>"Será objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de los impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal, a excepción de los impuestos predial, impuesto predial ejidal, impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, impuestos sobre diversiones y espectáculos públicos, tratándose de obras de teatro y funciones de circo, cine o cinematógrafos ambulantes.</p>	"I. Obras y acciones de interés general	15%	"II. Asistencia social	10%	"III. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos	15%	"IV Fomento deportivo	10%
"I. Obras y acciones de interés general	15%								
"II. Asistencia social	10%								
"III. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos	15%								
"IV Fomento deportivo	10%								



	<p>"Dentro del concepto de derechos sección 11, alumbrado público, queda exento el cobro de impuesto adicional sobre la cuota estipulada por el servicio de alumbrado público, además de la venta de lotes en el panteón y por la expedición del documento que contenga la enajenación de inmuebles que realicen los Ayuntamientos (títulos de propiedad).</p> <p>"Las tasas de estos impuestos, las que en su totalidad en ningún caso podrán exceder del 50% sobre la base determinada."</p>												
<p>Guaymas</p>	<p>"Artículo 28. La tesorería municipal, conforme a lo establecido en el artículo 100 de la Ley de Hacienda Municipal, recuadará por concepto de impuestos adicionales, que requieran como respaldo financiero para:</p> <table data-bbox="343 611 1059 842"><tr><td>"I. Adicional para obras y acciones de interés general</td><td>10%</td></tr><tr><td>"II. Adicional para asistencia social</td><td>10%</td></tr><tr><td>"III. Adicional para el mejoramiento en la prestación de servicios públicos (sic)</td><td></td></tr><tr><td>"IV. Adicional para fomento turístico</td><td>15%</td></tr><tr><td>"V. Adicional para fomento al deporte</td><td>5%</td></tr><tr><td>"VI. Adicional para el sostenimiento de instituciones de educación media y superior</td><td>5%</td></tr></table> <p>"Será objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de los impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal, a excepción de los impuestos predial, sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, sobre diversiones y espectáculos públicos, tratándose de obras de teatro, funciones de circo y otros, el impuesto predial ejidal, el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos, el impuesto sobre loterías, rifas y sorteos, derechos de alumbrado público, derechos por servicios de limpia, derechos por servicios de parques y derechos de estacionamiento de vehículos en la vía pública, donde se hayan instalado sistemas de control de tiempo y espacio, por los servicios que presten protección civil y bomberos y accesorios (recargos, multas, gastos de ejecución y honorarios de cobranza), arrendamiento de bienes inmuebles y venta de lotes en el panteón.</p> <p>"Las entidades paramunicipales, no cobrarán impuestos adicionales por los servicios que presten.</p> <p>"Las tasas de estos impuestos, las que en su totalidad en ningún caso podrán exceder del 50%, sobre la base determinada."</p>	"I. Adicional para obras y acciones de interés general	10%	"II. Adicional para asistencia social	10%	"III. Adicional para el mejoramiento en la prestación de servicios públicos (sic)		"IV. Adicional para fomento turístico	15%	"V. Adicional para fomento al deporte	5%	"VI. Adicional para el sostenimiento de instituciones de educación media y superior	5%
"I. Adicional para obras y acciones de interés general	10%												
"II. Adicional para asistencia social	10%												
"III. Adicional para el mejoramiento en la prestación de servicios públicos (sic)													
"IV. Adicional para fomento turístico	15%												
"V. Adicional para fomento al deporte	5%												
"VI. Adicional para el sostenimiento de instituciones de educación media y superior	5%												



Huachinera	<p>"Artículo 11. El Ayuntamiento, conforme al artículo 100 de la Ley de Hacienda Municipal, recaudará por concepto de impuestos adicionales, que requieran como respaldo financiero para:</p> <table border="0" data-bbox="344 315 1020 370"> <tr> <td>"I. Asistencia social</td> <td style="text-align: right;">25%</td> </tr> <tr> <td>"II. Fomento deportivo</td> <td style="text-align: right;">25%</td> </tr> </table> <p>"Será objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de los impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal, a excepción de los impuestos predial, impuesto predial ejidal, sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, sobre diversiones y espectáculos públicos, tratándose de obras de teatro y funciones de circo cine o cinematógrafos ambulantes, derechos de estacionamientos de vehículos en la vía pública, donde se hayan instalado sistemas de control de tiempo y espacio y derechos de agua potable y alcantarillado.</p> <p>"Las tasas de estos impuestos las que en su totalidad en ningún caso podrán exceder del 50% sobre la base determinada."</p>	"I. Asistencia social	25%	"II. Fomento deportivo	25%		
"I. Asistencia social	25%						
"II. Fomento deportivo	25%						
Huatabampo	<p>"Artículo 44. El Ayuntamiento, conforme a los artículos 100 y 103 de la Ley de Hacienda Municipal, recaudará por concepto de impuestos adicionales, que requieran como respaldo financiero para:</p> <table border="0" data-bbox="344 888 1020 971"> <tr> <td>"I. Obras y acciones de interés general</td> <td style="text-align: right;">10%</td> </tr> <tr> <td>"II. Asistencia social</td> <td style="text-align: right;">25%</td> </tr> <tr> <td>"III. Fomento deportivo</td> <td style="text-align: right;">5%</td> </tr> </table> <p>"Será objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de los impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal, a excepción de los siguientes:</p> <p>"Impuesto predial, impuesto predial ejidal, sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, sobre diversiones y espectáculos públicos, tratándose de obras de teatro y funciones de circo, cine o cinematográficas (sic) ambulantes, y derechos de estacionamientos de vehículos en la vía pública, donde se hayan instalado sistemas de control de tiempo y espacio, derechos por servicios de agua potable y alcantarillado, alumbrado público y lotes de venta en el panteón y derechos de arrendamiento de bienes inmuebles.</p> <p>"Las tasas de estos impuestos, las que en su totalidad en ningún caso podrán exceder del 50% sobre la base determinada."</p>	"I. Obras y acciones de interés general	10%	"II. Asistencia social	25%	"III. Fomento deportivo	5%
"I. Obras y acciones de interés general	10%						
"II. Asistencia social	25%						
"III. Fomento deportivo	5%						



Nacoziari	<p>"Artículo 14. El Ayuntamiento, conforme a los artículos del 100 al 103 de la Ley de Hacienda Municipal, recaudará por concepto de impuestos adicionales que requieran como respaldo financiero para:</p> <table data-bbox="344 310 1057 389"><tr><td>"I. Para asistencia social</td><td>25%</td></tr><tr><td>"II. Para el mejoramiento en la prestación de los servicios públicos</td><td>25%</td></tr></table> <p>"Serán objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de los impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal, a excepción de los impuestos predial, impuesto municipal sobre tenencia o uso de vehículos, sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, sobre diversiones y espectáculos públicos, sobre impuestos adicionales, accesorios de impuestos y derechos, sobre los derechos de alumbrado público, sobre el impuesto al predial ejidal, tratándose de obras de teatro y funciones de circo, cine o cinematógrafos ambulantes, y derechos de estacionamiento de vehículos en la vía pública, donde se hayan instalado sistemas de control de tiempo y espacio.</p> <p>"Las tasas de estos impuestos, se aplicará sobre la base determinada, las que en su totalidad en ningún caso podrá exceder del 50% sobre dicha base."</p>	"I. Para asistencia social	25%	"II. Para el mejoramiento en la prestación de los servicios públicos	25%								
"I. Para asistencia social	25%												
"II. Para el mejoramiento en la prestación de los servicios públicos	25%												
Navojoa	<p>"Artículo 23. El Ayuntamiento, conforme a los artículos 100 al 103 de la Ley de Hacienda Municipal, recaudará por concepto de impuestos adicionales, que requieran como respaldo financiero para:</p> <table data-bbox="344 966 1057 1153"><tr><td>"I. Obras y acciones de interés general</td><td>10%</td></tr><tr><td>"II. Asistencia social</td><td>10%</td></tr><tr><td>"III. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos</td><td>10%</td></tr><tr><td>"IV. Fomento deportivo</td><td>10%</td></tr><tr><td>"V. Fomento turístico</td><td>5%</td></tr><tr><td>"VI. Sostenimiento de instituciones de educación media y superior</td><td>5%</td></tr></table> <p>"Será objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de los impuestos y derechos que establece la presente ley, a excepción de los impuestos predial, impuesto predial ejidal, derecho por alumbrado público, traslación de dominio de bienes inmuebles, sobre diversiones y espectáculos públicos, tratándose de obras de teatro y funciones de circo, cine o cinematógrafos ambulantes, en materia de derechos, los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y disposición de aguas residuales, servicios que presta bomberos, por servicios de rastro y derechos de esta-</p>	"I. Obras y acciones de interés general	10%	"II. Asistencia social	10%	"III. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos	10%	"IV. Fomento deportivo	10%	"V. Fomento turístico	5%	"VI. Sostenimiento de instituciones de educación media y superior	5%
"I. Obras y acciones de interés general	10%												
"II. Asistencia social	10%												
"III. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos	10%												
"IV. Fomento deportivo	10%												
"V. Fomento turístico	5%												
"VI. Sostenimiento de instituciones de educación media y superior	5%												



	<p>cionamientos de vehículos en la vía pública, donde se hayan instalado sistemas de control de tiempo y espacio.</p> <p>"Las entidades paramunicipales no cobrarán impuestos adicionales por los servicios que presten.</p> <p>"Las tasas de estos impuestos, en su totalidad en ningún caso podrán exceder del 50% sobre la base determinada."</p>
<p>Heroica Nogales</p>	<p>"Artículo 26. El Ayuntamiento, conforme a los artículos del 100 al 103 de la Ley de Hacienda Municipal, recaudará por concepto de impuestos adicionales, que requieran como respaldo financiero para:</p> <p>"I. Obras y acciones de interés general 15%</p> <p>"II. Asistencia social 15%</p> <p>"III. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos 10%</p> <p>"IV. Fomento deportivo 5%</p> <p>"V. Apoyo a institución municipal de educación media superior 5%</p> <p>"Será objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de los impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal, a excepción de los impuestos predial, sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, sobre diversiones y espectáculos públicos e impuesto predial ejidal y derechos de estacionamientos de vehículos en la vía pública, donde se hayan instalado sistemas de control de tiempo y espacio, alumbrado público y servicio de limpia.</p> <p>"Las entidades paramunicipales no cobrarán impuestos adicionales por los servicios que presten. Las tasas de estos impuestos, las que en su totalidad en ningún caso podrán exceder del 50%, sobre la base determinada."</p>
<p>Pitiquito</p>	<p>"Artículo 13. El Ayuntamiento, conforme a los artículos 100 al 103 de la Ley de Hacienda Municipal, recaudará por concepto de impuestos adicionales, que requieran como respaldo financiero para:</p> <p>"I. Asistencia social 10%</p> <p>"II. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos 5%</p> <p>"III. Fomento deportivo 10%</p> <p>"Será objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de los impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal a excepción de los siguientes:</p>



	<p>"I. Impuesto predial "II. Impuesto de traslación de dominio de bienes inmuebles. "III. Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos. "IV. Impuesto municipal sobre tenencia de vehículo. "V. Impuesto predial ejidal. "VI. Recargos. "VII. Alumbrado público. "VIII. Otros servicios."</p>								
Puerto Peñasco	<p>"Artículo 20. El Ayuntamiento conforme a los artículos del 100 al 103 de la Ley de Hacienda Municipal, recaudará por concepto de impuestos adicionales que requiera como respaldo financiero para:</p> <table><tr><td>"I. Obras y acciones de interés general</td><td>12.5 %</td></tr><tr><td>"II. Asistencia social</td><td>12.5 %</td></tr><tr><td>"III. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos</td><td>12.5%</td></tr><tr><td>IV. Fomento deportivo</td><td>12.5 %</td></tr></table> <p>"Será objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de los impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal, a excepción de los siguientes:</p> <p>"I. Impuesto predial "II. Impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles "III. Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos, "IV. Derechos por el servicio de alumbrado público. "V. Derechos de estacionamiento de vehículos en la vía pública con sistemas de control de tiempo y espacio. "VI. Mantenimiento y conservación de áreas turísticas y recreativas.</p> <p>"Las tasas de estos impuestos en ningún caso podrán exceder del 50% sobre la base determinada."</p>	"I. Obras y acciones de interés general	12.5 %	"II. Asistencia social	12.5 %	"III. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos	12.5%	IV. Fomento deportivo	12.5 %
"I. Obras y acciones de interés general	12.5 %								
"II. Asistencia social	12.5 %								
"III. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos	12.5%								
IV. Fomento deportivo	12.5 %								
Quiriego	<p>"Artículo 10. El Ayuntamiento, conforme a los artículos del 100 al 103 de la Ley de Hacienda Municipal, recaudará por concepto de impuestos adicionales que requieran como respaldo financiero para:</p> <p>"I. Mejoramiento en las prestaciones de los servicios públicos 10%.</p> <p>"Será objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de los impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal, a excepción de los impuestos predial, sobre traslación de dominio de bienes inmuebles."</p>								



Sahuaripa	<p>"Artículo 11. El Ayuntamiento conforme a los artículos del 100 al 103 de la Ley de Hacienda Municipal, recaudar por concepto de impuestos adicionales que requieran como respaldo financiero para.</p> <table border="0" data-bbox="344 340 1024 419"> <tr> <td>"I. Asistencia social</td> <td style="text-align: right;">10%</td> </tr> <tr> <td>"II. Fomento turístico</td> <td style="text-align: right;">5%</td> </tr> <tr> <td>"III. Fomento deportivo</td> <td style="text-align: right;">5%</td> </tr> </table> <p>"Será objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de los impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal la excepción de los impuestos prediales sobre traslación de dominio de bienes inmuebles sobre diversiones y espectáculos públicos, tratándose de obras de teatro y funciones de circo, cine y cinematógrafos ambulantes, derecho de alumbrado público y derechos de estacionamientos de vehículos en la vía pública, donde se hayan instalado sistemas de control de tiempo y espacio.</p> <p>"Las tasas de estos impuestos, en ningún caso podrán exceder del 50% sobre la base determinada."</p>	"I. Asistencia social	10%	"II. Fomento turístico	5%	"III. Fomento deportivo	5%				
"I. Asistencia social	10%										
"II. Fomento turístico	5%										
"III. Fomento deportivo	5%										
San Ignacio Río Muerto	<p>"Artículo 16. El Ayuntamiento, conforme a los artículos del 100 al 103 de la Ley de Hacienda Municipal, recaudará por concepto de impuestos adicionales que requieran como respaldo financiero para:</p> <table border="0" data-bbox="344 915 1024 1053"> <tr> <td>"I. Obras y acciones de interés general</td> <td style="text-align: right;">10%</td> </tr> <tr> <td>"II. Asistencia social</td> <td style="text-align: right;">10%</td> </tr> <tr> <td>"III. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos</td> <td style="text-align: right;">15%</td> </tr> <tr> <td>"IV. Fomento turístico</td> <td style="text-align: right;">10%</td> </tr> <tr> <td>"V. fomento deportivo</td> <td style="text-align: right;">5%</td> </tr> </table> <p>"Será objeto de este impuesto la realización de pago por concepto de los impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal, a excepción de los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> "I. Impuesto predial "II. Predial ejidal. "III. impuesto de traslación de dominio de bienes inmuebles "IV. Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos. "V. Derechos por el servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado y disposición de aguas residuales. "VI. Derechos por servicio de alumbrado público. "VII. Derechos de estacionamiento de vehículos en la vía pública con sistemas de control de tiempo y espacio. 	"I. Obras y acciones de interés general	10%	"II. Asistencia social	10%	"III. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos	15%	"IV. Fomento turístico	10%	"V. fomento deportivo	5%
"I. Obras y acciones de interés general	10%										
"II. Asistencia social	10%										
"III. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos	15%										
"IV. Fomento turístico	10%										
"V. fomento deportivo	5%										



	<p>"VIII. Por la colocación de puestos semifijos para realizar actividades de comercio y oficio en la vía pública.</p> <p>"Las tasas de estos impuestos, las que en su totalidad en ningún caso podrán exceder del 50% sobre la base determinada."</p>												
San Luis Rio Colorado	<p>"Artículo 27. El Ayuntamiento, conforme al artículo 100 al 103 de la Ley de Hacienda Municipal, recaudará por concepto de impuestos adicionales, como respaldo financiero para:</p> <table><tr><td>"1. El mejoramiento en la prestación de servicios públicos</td><td>20%</td></tr><tr><td>"2. Obras y acciones de interés general</td><td>5%</td></tr><tr><td>"3. Fomento deportivo</td><td>6.5%</td></tr><tr><td>"4. Asistencia social</td><td>6.5%</td></tr><tr><td>"5. El fomento turístico</td><td>6%</td></tr><tr><td>"6. Sostenimiento de instituciones de educación media superior</td><td>6%</td></tr></table> <p>"I. Serán objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de los impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal, a excepción de los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none">"1. Impuesto predial"2. Impuesto sobre traslación de dominio"3. Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos"4. Derechos de estacionamiento de vehículos en la vía pública determinado por sistemas de control de tiempo y espacio."5. Derechos por servicio de alumbrado público"6. Derechos por el traslado de vehículos con utilización de grúa."7. Derechos por servicios de limpia"8. Derechos por servicio de seguridad y vigilancia que presten policías auxiliares"9. Derechos por servicios y arrendamiento que se prestan en la dirección municipal de cultura."10. Accesorios de los impuestos y derechos"11. Impuesto predial ejidal"12. Derechos por el control sanitario de animales domésticos"13. Los comprendidos en la sección de parques, jardines y museos"14. Los permisos para comercio y oficios en la vía pública. <p>"II. Las entidades paramunicipales no cobrarán impuestos adicionales por los servicios que presten.</p> <p>"III. Las tasas de estos impuestos en su totalidad en ningún caso podrán exceder del 50%, sobre la base determinada."</p>	"1. El mejoramiento en la prestación de servicios públicos	20%	"2. Obras y acciones de interés general	5%	"3. Fomento deportivo	6.5%	"4. Asistencia social	6.5%	"5. El fomento turístico	6%	"6. Sostenimiento de instituciones de educación media superior	6%
"1. El mejoramiento en la prestación de servicios públicos	20%												
"2. Obras y acciones de interés general	5%												
"3. Fomento deportivo	6.5%												
"4. Asistencia social	6.5%												
"5. El fomento turístico	6%												
"6. Sostenimiento de instituciones de educación media superior	6%												



<p>San Miguel de Horcasitas</p>	<p>"Artículo 10. El Ayuntamiento conforme a los artículos del 100 al 103 de la Ley de Hacienda Municipal, recaudará por concepto de impuestos adicionales que requiera como respaldo financiero para:</p> <table border="0" data-bbox="344 310 1058 508"> <tr> <td>"I. Obras y acciones de interés general</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>"II. Asistencia social</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>"III. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>"IV. Fomento turístico</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>"V. Fomento deportivo</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>"VI. Sostenimiento de instituciones de educación media y superior</td> <td>0%</td> </tr> </table> <p>"Será objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de los impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal, a excepción de los siguientes:</p> <p>"I. Impuesto predial. "II. Impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles. "III. Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos, IV. derechos por el servicio de alumbrado público. "V. Derechos de estacionamiento de vehículos en la vía pública con sistemas de control de tiempo y espacio. "VI. Las tasas de estos impuestos en ningún caso podrán exceder del 50% sobre la base determinada."</p>	"I. Obras y acciones de interés general	0%	"II. Asistencia social	0%	"III. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos	0%	"IV. Fomento turístico	0%	"V. Fomento deportivo	0%	"VI. Sostenimiento de instituciones de educación media y superior	0%
"I. Obras y acciones de interés general	0%												
"II. Asistencia social	0%												
"III. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos	0%												
"IV. Fomento turístico	0%												
"V. Fomento deportivo	0%												
"VI. Sostenimiento de instituciones de educación media y superior	0%												
<p>Santa Ana</p>	<p>"Artículo 12. El Ayuntamiento, conforme al artículo 100 de la Ley de Hacienda Municipal, recaudará por concepto de Impuestos Adicionales que requieran como respaldo financiero para:</p> <table border="0" data-bbox="344 1012 1058 1096"> <tr> <td>"I. Obras y acciones de interés general</td> <td>20%</td> </tr> <tr> <td>"II. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos</td> <td>15%</td> </tr> <tr> <td>"III. Fomento deportivo</td> <td>15%</td> </tr> </table> <p>"Será objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de los impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal, a excepción de los impuestos predial, sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, sobre diversiones y espectáculos públicos, tratándose de obras de teatro y funciones de circo, cine o cinematógrafos ambulantes, derecho de alumbrado público y derechos de estacionamientos de vehículos en la vía pública, donde se hayan instalado sistemas de control de tiempo y espacio.</p> <p>"Las tasas de estos impuestos, las que en su totalidad en ningún caso podrán exceder del 50% sobre la base determinada."</p>	"I. Obras y acciones de interés general	20%	"II. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos	15%	"III. Fomento deportivo	15%						
"I. Obras y acciones de interés general	20%												
"II. Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos	15%												
"III. Fomento deportivo	15%												



Yécora	<p>"Artículo 9. El Ayuntamiento conforme a los artículos del 100 al 103 de la Ley de Hacienda Municipal recaudará por concepto de impuestos adicionales, que requieran como respaldo financiero para:</p> <table data-bbox="338 310 1020 393"><tr><td>"I. Asistencia social</td><td>10%</td></tr><tr><td>"II. Fomento turístico</td><td>5%</td></tr><tr><td>"III. Fomento deportivo</td><td>5%</td></tr></table> <p>"Será objeto de este impuesto la realización de pagos por concepto de los impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal, a excepción de los impuestos prediales, de traslación de dominio de bienes inmuebles, sobre diversiones y espectáculos públicos, tratándose de obras de teatro y funciones de circo, cine y cinematógrafos ambulantes, derechos de alumbrado público y derechos de estacionamiento de vehículos en la vía pública, donde se hayan instalado sistemas de control de tiempo y espacio.</p> <p>"Las tasas de estos impuestos, en ningún caso podrán exceder del 50% sobre la base determinada."</p>	"I. Asistencia social	10%	"II. Fomento turístico	5%	"III. Fomento deportivo	5%
"I. Asistencia social	10%						
"II. Fomento turístico	5%						
"III. Fomento deportivo	5%						

Este Tribunal Pleno estima que son **fundados** los conceptos de invalidez que formula la promovente de esta acción, con base en lo que enseguida se expone.

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

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



De dicho asunto derivó la jurisprudencia **2a./J. 126/2013 (10a.)**, de título y subtítulo, datos de identificación siguientes: "IMPUESTO ADICIONAL. LOS ARTÍCULOS 119 A 125 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS QUE LO PREVEN, VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIV, Tomo 2, septiembre de dos mil trece, página 1288, registro digital: 2004487)

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

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

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

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



en las leyes de ingresos y presupuesto de ingresos de los Municipios del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal dos mil veinte.

Por tanto, lo procedente es declarar la invalidez de las normas impugnadas, pues el impuesto que establecen tiene como base el cumplimiento de la obligación tributaria de pago de los impuestos y derechos municipales a que se encuentre obligado el contribuyente, lo cual desatiende a su verdadera capacidad contributiva, pues no denota una manifestación de riqueza por parte del causante.

Idénticas consideraciones sustentó este Tribunal Pleno, en las **acciones de inconstitucionalidad 46/2019 y 47/2019 y su acumulada 49/2019.**²³

En consecuencia se declara la invalidez de los artículos 21 de la Ley Número 89, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Agua Prieta**; 22 de la Ley Número 90, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Álamos**; 11 de la Ley Número 91, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Altar**; 10 de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Arizpe**; 11 de la Ley Número 96, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bacanora**; 10 de la Ley Número 97, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bacerac**; 10 de la Ley Número 99, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bácum**; 10 de la Ley Número 100, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Banámichi**; 10 de la Ley Número 102, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bavispe**; 12 de la Ley Número 103, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Benito Juárez**; 11 de la Ley Número 104, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Benjamín Hill**; 10 de la Ley Número 107, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Cananea**; 28 de la Ley Número 113, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Empalme**; 30 de la Ley Número 114, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del

²³ En sesión de 29 de octubre de dos mil diecinueve.



Ayuntamiento del Municipio de **Etchojoa**; 17 de la Ley Número 112, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **General Plutarco Elías Calles**; 28 de la Ley Número 117, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Guaymas**; 11 de la Ley Número 119, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huachinera**; 44 de la Ley Número 121, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huatabampo**; 14 de la Ley Número 130, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Nacozeni**; 23 de la Ley Número 131, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Navojoa**; 26 de la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la **Heroica Nogales**; 13 de la Ley Número 136, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de **Pitiquito**; 20 de la Ley Número 137, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Puerto Peñasco**; 10 de la Ley Número 138, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Quiriego**; 11 de la Ley Número 141, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de **Sahuaripa**; 16 de la Ley Número 143, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Ignacio Río Muerto**; 27 de la Ley Número 145, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de **San Luis Río Colorado**; 10 de la Ley Número 146, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Miguel de Horcasitas**; 12 de la Ley Número 148, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Santa Ana**; 9, de la Ley Número 159, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Yécora**, todos del Estado de Sonora y para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Tema IV. Libertad de reunión

En su cuarto concepto de invalidez la promovente asegura que los preceptos que en esta parte impugna violan los artículos 9o. y 16 constitucionales, 11 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al prever cobros por la expedición de anuencias o autorizaciones municipales para la realización de fiestas sociales o familiares en casa particular.



Señala que el cobro por la expedición de anuencias o autorizaciones municipales para la realización de fiestas sociales o familiares –incluso en casas particulares–, o en su caso sanciones pecuniarias por no cubrir el cobro señalado, restringen de manera proporcional los derechos fundamentales de reunión, intimidad y transgreden la prohibición de injerencias arbitrarias.

Considera que el Estado no puede concesionar los actos que caen dentro de las actividades que la Constitución garantiza al individuo, y que el exigir el pago por permisos o anuencias para la celebración de reuniones privadas por parte de las personas, constituye una intrusión injustificada en la vida privada de las personas.

Al respecto, retomando las consideraciones expresadas en esta resolución al resolver el **tema II, inciso a)**, respecto al contenido y diferencias entre los derechos de asociación y de reunión, se reitera que, por regla general, el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público **no puede condicionarse ni restringirse a una autorización previa por parte del Estado**, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9o. constitucional ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional previamente analizadas, menos tratándose de espacios privados donde los gobernados ejercen libremente su posesión y dominio.

En ese sentido los preceptos impugnados establecen:

Leyes de Ingresos y Presupuesto de Ingresos de los Municipios del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal dos mil veinte.	
Altar	"Artículo 27. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate. conforme a las siguientes cuotas:



	<p style="text-align: right;">Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</p> <p>" ...</p> <p>"II. Por la expedición de autorizaciones eventuales:</p> <p>"1. Fiestas sociales o familiares por día 4.27."</p>
<p style="text-align: center;">Arizpe</p>	<p>"Artículo 27. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Para la expedición de autorizaciones eventuales, por día, si se trata de:</p> <p style="text-align: right;">Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</p> <p>"1. Fiestas sociales o familiares: 6"</p>
<p style="text-align: center;">Bacanora</p>	<p>"Artículo 23. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico. causará derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas:</p> <p style="text-align: right;">Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</p> <p>" ...</p> <p>"II. Para la expedición de autorizaciones eventuales, por día, si se trata de:</p> <p>"1. Fiestas sociales o familiares: 5.00"</p>



Bacerac	<p>"Artículo 17. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas:</p> <p style="text-align: center;">Veces la UMA vigente</p> <p>"1. Por la expedición de autorizaciones eventuales por día, si se trata de:</p> <p>"a) Fiestas sociales o familiares 1.00"</p>
Bacoachi	<p>"Artículo 24. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate conforme a las siguientes cuotas:</p> <p style="text-align: center;">Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</p> <p>"I. Para la expedición de autorizaciones eventuales, por día, si se trata de:</p> <p>"1. Fiestas sociales o familiares 20.00."</p>
Bácum	<p>"Artículo 28. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:</p> <p style="text-align: center;">Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</p> <p>"...</p> <p>"b) Licencias y permisos especiales 5.00</p> <p>"(Bailes públicos y festejos públicos y familiares)"</p>
Banámichi	<p>"Artículo 28. Los servicios de expedición de anuencias municipales, para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y</p>



	<p>al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas:</p> <p style="text-align: right;">Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</p> <p>"II. Por la expedición de autorizaciones eventuales, por día, si se trata de:</p> <p>"1. Fiestas sociales o familiares: 10</p> <p>"2. Bailes, graduaciones, bailes tradicionales: 2</p> <p>"3. Carreras de caballos, rodeos, jaripeo y eventos públicos similares 2."</p>
<p>Baviácora</p>	<p>"Artículo 23. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico. expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate conforme a las siguientes cuotas:</p> <p style="text-align: right;">Veces la Unidad de Medida y Actualización vigente</p> <p>"I. Para la expedición de autorizaciones eventuales, por día, si se trata de:</p> <p>"1. Fiestas sociales o familiares 7.00."</p>
<p>Bavispe</p>	<p>"Artículo 17. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas</p> <p style="text-align: right;">Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</p> <p>"I. Por la expedición de autorizaciones eventuales por día, si se trata de:</p> <p>"1. Fiestas sociales o familiares 1.00."</p>



Benito Juárez	<p>"Artículo 56. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas:</p>
	<p style="text-align: center;">Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</p>
	<p>"...</p>
	<p>"II. Para la expedición de autorizaciones eventuales, por día, si se trata de:</p>
	<p>"a) Fiestas sociales o familiares 14.85."</p>
Benjamín Hill	<p>"Artículo 60. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate conforme a las siguientes cuotas:</p>
	<p>"...</p>
	<p>"II. Para la expedición de autorizaciones eventuales, por día, si se trata de:</p>
	<p style="text-align: center;">Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</p>
	<p>"1. Fiestas sociales o familiares. 6.00."</p>
Caborca	<p>"Artículo 31. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate conforme a las siguientes cuotas:</p>
	<p>"...</p>



	<p>"II. Para la expedición de autorizaciones eventuales, por día, para consumo o no de bebidas con contenido alcohólico se cobrarán las siguientes cuotas, si se trata de:</p> <p>"1. Fiestas sociales o familiares en domicilios particulares o salones de eventos \$ 381.10."</p>
<p>Cananea</p>	<p>"Artículo 59. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Para la expedición de autorizaciones eventuales por día, si se trata de:</p> <p style="text-align: center;">Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</p> <p>"1. Fiestas sociales o familiares; 7."</p>
<p>Carbó</p>	<p>"Artículo 39. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:</p> <p style="text-align: center;">Veces la Unidad de Medida y Actualización vigente</p> <p>" ...</p> <p>"II. Licencias y permisos especiales</p> <p>" ...</p> <p>"d) Por bailes públicos y festejos públicos y familiares.</p> <p>"1. fiestas sociales o familiares 5.00."</p>
<p>Cucurpe</p>	<p>"Artículo 24. Los servicios de expedición de anuencias municipales, para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guía de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causaran derechos atendiendo a la ubicación y al</p>



	<p>tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas.</p> <p>"...</p> <p>"II. Para la expedición de autorizaciones eventuales, por día, si se trata de:</p> <p style="text-align: right;">Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</p> <p>"1. Fiestas sociales y familiares 9."</p>
Cumpas	<p>"Artículo 22. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas:</p> <p>"I. Por la expedición de autorizaciones eventuales por día. si se trata de:</p> <p style="text-align: right;">Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</p> <p>"...</p> <p>"3. Fiestas sociales o familiares 3.00."</p>
Guaymas	<p>"Artículo 83. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate conforme a las siguientes cuotas:</p> <p>"II. Para la expedición de autorizaciones eventuales, por día, si se trata de:</p> <p style="text-align: right;">Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</p> <p>"a) Fiestas sociales o familiares 10</p> <p>"b) Eventos en domicilios particulares 7."</p>



Huachinera	<p>"Artículo 17. Los servicios de expedición de anuencias municipales, para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas:</p>
	<p>Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</p>
	<p>"I. Por la expedición de autorizaciones eventuales por día:</p>
	<p>"a) Fiestas sociales o familiares 1.00."</p>
Huásabas	<p>"Artículo 17. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas:</p>
	<p>"I. Para la expedición de autorizaciones eventuales, por día, si se trata de:</p>
	<p>Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</p>
	<p>"1. Fiestas sociales y familiares 5.92."</p>
Huatabampo	<p>"Artículo 102. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, así como su área de construcción o aprovechamiento. conforme a las siguientes cuotas:</p>
	<p>Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</p>
	<p>"II. Por la expedición de autorizaciones eventuales, por día.</p>
	<p>"a) Fiestas sociales o familiares 3."</p>



Moctezuma	<p>"Artículo 39. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas:</p> <p style="text-align: right;">Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</p> <p>"2. Por expedición de autorizaciones eventuales</p> <p>"Por día, si se trata de</p> <p>"a) Fiestas sociales y familiares 10."</p>
Naco	<p>"Artículo 36. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas:</p> <p>"I. Para la expedición de autorizaciones eventuales por día, si se trata de:</p> <p style="text-align: right;">Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</p> <p>"1. Fiestas sociales o familiares: 2.50."</p>
Navojoa	<p>"Artículo 74. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos más impuestos adicionales a teniendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas:</p> <p>"...</p> <p>"II. Para la expedición de autorizaciones eventuales, por día, si se trata de:</p>



	Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente			
	"Concepto	s/consumo	c/consumo	con venta
	"Eventos sociales y familiares	2	6	20"
Heróica Nogales	<p>"Artículo 115. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas:</p> <p>"...</p> <p>"II. Para la expedición de autorizaciones eventuales, por día, si se trata de:</p> <p style="text-align: center;">VUMAV en el Municipio</p> <p>"1. Fiestas sociales o familiares: 5.88."</p>			
Pitiquito	<p>"Artículo 24. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas:</p> <p>"...</p> <p>"II. Para la expedición de autorizaciones eventuales, por día, si se trata de:</p> <p style="text-align: center;">Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</p> <p>"1. Fiestas sociales o familiares: 7.28."</p>			



Puerto Peñasco	<p>"Artículo 72. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias en diversas actividades comerciales, licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas:</p>
	<p>"II. Para la expedición de autorizaciones eventuales por día, si se trata de:</p>
	VUMAV
	<p>"1. Fiestas sociales o familiares en local, jardines o espacios diversos;</p>
	<p>"a) Con consumo de alcohol 28</p>
	<p>"b) Sin consumo de alcohol 18."</p>
Quiriego	<p>"Artículo 16. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas:</p>
	Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente
	<p>"I. Por la expedición de autorizaciones eventuales por día</p>
	<p>"1. Fiestas sociales o familiares 5.0."</p>
Rayón	<p>"Artículo 13. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas:</p>
	<p>"I. Para la expedición de autorizaciones eventuales, por día, si se trata de:</p>
	Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente
	<p>"1. Fiestas sociales o familiares: 8.00."</p>



Sahuaripa	<p>"Artículo 30. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate conforme a las siguientes cuotas:</p> <p>"II. Por la expedición de autorizaciones eventuales, por día, tratándose de:</p> <p style="text-align: right;">Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</p> <p>"1. Fiestas sociales o familiares 2.84."</p>
San Ignacio Río Muerto	<p>"Artículo 53. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate conforme a las siguientes cuotas:</p> <p style="text-align: right;">Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</p> <p>"II. Para la expedición de autorizaciones eventuales, por día, si se trata de:</p> <p>"1. Fiestas sociales o familiares 8.65."</p>
San Javier	<p>"Artículo 12. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas:</p> <p>"I. Por la expedición de autorizaciones eventuales por día, si se trata de:</p> <p style="text-align: right;">Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</p> <p>"1. Fiestas sociales o familiares 3.00."</p>



San Luis Río Colorado	<p>"Artículo 82. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, además de cumplir con lo previsto en la fracción VI del presente artículo, en veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente, conforme a las siguientes cuotas:</p> <p>"...</p> <p>"II. Por la expedición de autorizaciones eventuales, por día:</p> <p>"1. Eventos para piñata, bautizo, cumpleaños y otros eventos familiares</p> <table data-bbox="338 619 921 695"><tr><td>"a) Fiestas en casa</td><td>1.10</td></tr><tr><td>"b) Locales comerciales</td><td>3.50</td></tr><tr><td>"c) Jardines y albercas</td><td>3.00."</td></tr></table>	"a) Fiestas en casa	1.10	"b) Locales comerciales	3.50	"c) Jardines y albercas	3.00."
"a) Fiestas en casa	1.10						
"b) Locales comerciales	3.50						
"c) Jardines y albercas	3.00."						
San Miguel de Horcasitas	<p>"Artículo 59. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas:</p> <p>"II. Para la expedición de autorizaciones eventuales por día, si se trata de:</p> <p>"I. Fiestas sociales o familiares."</p>						
Santa Ana	<p>"Artículo 46. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas:</p> <p>"II. Para la expedición de autorizaciones eventuales, por día, si se trata de:</p> <table data-bbox="735 1339 1047 1447"><tr><td colspan="2" style="text-align: center;">Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</td></tr><tr><td>"1. Fiestas sociales o familiares</td><td>11.00."</td></tr></table>	Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente		"1. Fiestas sociales o familiares	11.00."		
Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente							
"1. Fiestas sociales o familiares	11.00."						



Santa Cruz	<p>"Artículo 18. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate conforme a las siguientes cuotas:</p>
	<p>"I. Por la expedición de autorizaciones eventuales, por día, si se trata de:</p>
	<p>Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</p>
	<p>"a) Fiestas sociales o familiares 11.84."</p>
Tepache	<p>"Artículo 12. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas:</p>
	<p>"I. Para la expedición de autorizaciones eventuales, por día, si se trata de:</p>
	<p>Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</p>
	<p>"I. Fiestas sociales o familiares: 7.00."</p>
Trincheras	<p>"Artículo 22. Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas:</p>
	<p>"I. Por la expedición de autorizaciones eventuales, por día, si se trata de:</p>
	<p>Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</p>
	<p>"1. Fiestas sociales o familiares: 2.84."</p>



	causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas:
	Veces la UMA vigente
	"I. Por la expedición de autorizaciones eventuales por día, si se trata de:
	"a) fiestas sociales o familiares 1.00."
Yécora	" Artículo 17. Para la expedición de autorizaciones eventuales, por día, si se trata de:
	Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente
	"1. Fiestas sociales o familiares 2.84."

Como se ve, las normas impugnadas prevén el cobro de un derecho por la expedición de autorizaciones para fiestas sociales y familiares, en casa propia o salones, salvo por lo establecido en el artículo 28, fracción II, numeral 3, de la Ley Número 100 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Banámichi, que establece un derecho por la autorización para la autorización para la autorización para los eventos como lo son las *carreras de caballos, rodeos, jaripeo y "similares"* y no de una reunión, bajo el estándar constitucional que se analiza.

De ahí que, por lo que hace a la generalidad de las normas impugnadas que prevén el cobro de un derecho por la emisión de un permiso para que los gobernados se reúnan en sus casas o salones, con motivo de los eventos sociales antes mencionados, conforme a lo antes expuesto, es clara su inconstitucionalidad, pues condicionan el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de dichos Municipios al pago para la obtención del permiso respectivo, restricción que carece de fundamento constitucional.

Consideración que si bien no resulta aplicable para la cuota establecida en el artículo 28, fracción II, numeral 3, de la Ley Número 100 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Banámichi, pues éste refiere autorizaciones para eventos y reuniones públicas que, por su naturaleza



indican ánimo de lucro; no obstante, no la exenta de su inconstitucionalidad, pues en principio, se advierte que dicha porción normativa viola el derecho de seguridad jurídica, ya que su redacción no genera certeza respecto de los eventos públicos que causarán el derecho ahí contemplado, al establecer "*3. Carreras de caballos, rodeos, jaripeo y eventos públicos similares.*"

Aunado a lo anterior, las disposiciones controvertidas también violan el principio de proporcionalidad tributaria aplicable a las contribuciones denominadas derechos.

Lo anterior, porque este Tribunal Pleno no advierte que el servicio que gravan dichas disposiciones, consistente en la expedición de la mencionada autorización y/o permiso guarde relación con el costo que para el Estado representa su emisión, máxime que las cuotas son diversas dependiendo del lugar en donde se realicen, del número de personas o del tipo de evento, siendo que, para todos los casos, el derecho se cobra por la expedición del referido permiso.

En consecuencia, ante la violación de los derechos humanos mencionados, lo que se impone es declarar la invalidez de los artículos 27, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 91, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Altar**; 27, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Arizpe**; 23, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 96, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bacanora**; 17, fracción I, de la Ley Número 97, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bacerac**; 24, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 98, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bacoachi**; 28, inciso b), y 32, fracción II, de la Ley Número 99, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bácum**; 28, fracción II, de la Ley Número 100, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Banámichi**; 23, fracción I, de la Ley Número 101, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Baviácora**; 17, fracción I, de la Ley Número 102, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bavispe**; 56, fracción II, inciso a), de la Ley Número 103, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Benito**



Juárez; 60, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 104, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Benjamín Hill;** 31, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 105, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Caborca;** 59, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 107, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Cananea;** 39, fracción II, inciso d), numeral 1, de la Ley Número 108, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Carbó;** 24, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 109, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Cucurpe;** 22, fracción I, numeral 3, de la Ley Número 110, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Cumpas;** 83, fracción II, incisos a) y b), de la Ley Número 117, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Guaymas;** 17, fracción I, inciso a), de la Ley Número 119, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huachinera;** 17, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 120, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huásabas;** 102, fracción II, inciso a), de la Ley Número 121, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huatabampo;** 39, numeral 2, inciso a), de la Ley Número 127, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Moctezuma;** 36, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 128, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Naco;** 74, fracción II, en la porción normativa "a y familiares", de la Ley Número 131, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Navojoa;** 115, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la **Heroica Nogales;** 24, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 136, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Pitiquito;** 72, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 137, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Puerto Peñasco;** 16, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 138, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Quiriego;** 13, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 139, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Rayón;** 30, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 141, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Sahuaripa;** 53, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 143, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Ignacio Río**



Muerto; 12, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 144, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Javier**, Sonora; 82, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 145, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Luis Río Colorado**; 46, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 148, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Santa Ana**; 18, fracción I, inciso a), de la Ley Número 149, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Santa Cruz**; 12, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 153, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Tepache**; 22, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 154, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Trincheras**; 32, fracción I, inciso a), y 36, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 156, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Ures**; 16, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 157, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Villa Hidalgo**; 15, fracción I, inciso a), de la Ley Número 158, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Villa Pesqueira**; 17, numeral 1, de la Ley Número 159, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Yécora**, todos del Estado de Sonora y para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Cabe aclarar que la misma calificativa corresponde al artículo 59, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 146, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Miguel de Horcasitas**, Sonora, pues a pesar de que no se prevé ninguna cuota por concepto del derecho, contiene el mismo supuesto que el resto de las normas y, en consecuencia, el mismo vicio de inconstitucionalidad, por ello, lo conducente es declarar su invalidez.

Similares consideraciones fueron sustentadas por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 34/2019 fallado el dos de diciembre de dos mil diecinueve.

Tema V. Discriminación

En el quinto concepto de invalidez la accionante establece que las disposiciones impugnadas al establecer multas a los operadores de transporte



público por permitir el acceso a vehículos públicos en razón de su aspecto físico y condición económica y de salud, así como fijar diversas cuotas para acceder a los parques municipales por razón de origen y de género además de perpetuar estereotipos y roles de género, actualiza algunas de las categorías sospechosas que se encuentran prohibidas por el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal.

Refiere la accionante que las disposiciones impugnadas constituyen medidas que carecen de razonabilidad y, por tanto, atentan contra la dignidad humana pues menoscaban el goce de los derechos y libertades fundamentales de las personas.

Por cuestión de método, este Tribunal Pleno analizará los argumentos expuestos por el accionante en el siguiente orden: **a)** discriminación por razón de aspecto físico y condición de salud; y, **b)** tarifas diferenciadas para ingresar a un parque municipal.

Los artículos impugnados son del tenor siguiente:

Leyes de Ingresos y Presupuesto de Ingresos de los Municipios del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2020	
Álamos	"Artículo 68. Se aplicará multa equivalente del .25 a 50% de la Unidad de Medida y Actualización vigente (VUMAV), cuando se incurra en las siguientes infracciones: "... "k) Permitir el acceso a los vehículos de servicio público de transporte de servicio colectivo de vendedores de cualquier artículo o servicio o de limosneros , así como detener su circulación para que el conductor o los pasajeros sean abordados por éstos."
Arizpe	"Artículo 17. Por el acceso a los parques y a otros centros que tengan por objeto satisfacer las necesidades de recreación de los habitantes del Municipio, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas.



	Cuota en pesos
	"... "Damas \$16.62 "Caballeros \$27.70."
Empalme	"Artículo 85. Se aplicará una multa equivalente de 5 a 10 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente, cuando se incurra en las siguientes infracciones: " "q) Permitir el acceso en vehículos de servicio público de pasaje a individuos en estado de ebriedad o que por su falta de aseo o estado de salud perjudique o moleste al resto de los pasajeros."
Etchojoa	" Artículo 95. Se aplicará multa cuando se incurra en las siguientes infracciones: " "j) Permitir el acceso en vehículos de servicio público de pasaje a individuos en estado de ebriedad o que por su falta de aseo o estado de salud perjudique o moleste al resto de los pasajeros. Se cobrará multa entre 3 y 6 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente."
Granados	" Artículo 30. Se aplicará multa equivalente de entre 4 y 5 de la Unidad de Medida y Actualización, cuando se incurra en las siguientes infracciones: " "j) Permitir el acceso en vehículos de servicio público de pasaje a individuos en estado de ebriedad o que por su falta de aseo o estado de salud perjudique o moleste al resto de los pasajeros."
Guaymas	" Artículo 105. Por las infracciones a que hace referencia el artículo 237 de la Ley de Tránsito del Estado de Sonora, se aplicará multa de uno a cinco veces la Unidad de Medida y Actualización vigente, cuando se incurra en las siguientes infracciones, (excepto las establecidas en los incisos h), e), e i) que serán de cinco a diez veces la Unidad de Medida y Actualización vigente:



	<p>" ...</p> <p>"j) Permitir el acceso en vehículos de servicio público de pasaje a individuos en estado de ebriedad o que por su falta de aseo o estado de salud perjudique o moleste al resto de los pasajeros."</p>
Huatabampo	<p>"Artículo 122. Por las infracciones a que hace referencia el artículo 237 de la Ley de Tránsito del Estado de Sonora, se aplicará multa equivalente del 1 a 2 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente, cuando se incurra en las siguientes infracciones; excepto las establecidas en los incisos f), i), k), l) y 111) que serán de 2 a 5 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente.</p> <p>"j) Permitir el acceso en vehículos de servicio público de pasaje a individuos en estado de ebriedad o que por su falta de aseo o estado de salud perjudique o moleste al resto de los pasajeros."</p>
Magdalena	<p>"Artículo 77. Se aplicará multa equivalente de entre 1 a 5 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente, cuando se incurra en las siguientes infracciones:</p> <p>" ...</p> <p>"j) Permitir el acceso en vehículos de servicio público de pasaje a individuos en estado de ebriedad o que por su falta de aseo o estado de salud perjudique o moleste al resto de los pasajeros."</p>
Moctezuma	<p>"Artículo 49. Se aplicará multa equivalente de entre 4 y 5 de la Unidad de Medida y Actualización, cuando se incurra en las siguientes infracciones:</p> <p>" ...</p> <p>"j) Permitir el acceso en vehículos de servicio público de pasaje a individuos en estado de ebriedad o que por su falta de aseo o estado de salud perjudique o moleste al resto de los pasajeros."</p>
Naco	<p>"Artículo 49. Se aplicará multa equivalente de entre 6 a 8 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente, cuando se incurra en las siguientes infracciones:</p> <p>" ...</p> <p>"j) Permitir el acceso en vehículos de servicio público de pasaje a individuos en estado de ebriedad o que por su falta de aseo o estado de salud perjudique o moleste al resto de los pasajeros."</p>



<p>Navojoa</p>	<p>"Artículo 85. Se aplicará multa de 1 a 10 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente (VUM:A V), cuando se incurra en las siguientes infracciones:</p> <p>"...</p> <p>"w) Permitir el acceso en vehículos de servicio público de pasaje a individuos en estado de ebriedad o que por su falta de aseo o estado de salud perjudique o moleste al resto de los pasajeros."</p>
<p>Sahuaripa</p>	<p>"Artículo 43. Se aplicará multa equivalente del 1 a 3, veces la Unidad de Medida y Actualización vigente, cuando se incurra en las siguientes infracciones:</p> <p>"...</p> <p>"j) Permitir el acceso en vehículos de servicio público de pasaje a individuos en estado de ebriedad o que por su falta de aseo o estado de salud perjudique o moleste al resto de los pasajeros."</p>
<p>San Ignacio Río Muerto</p>	<p>"Artículo 65. Se aplicará multa equivalente de 2 a 15 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente, cuando se incurra en las siguientes infracciones:</p> <p>"...</p> <p>"j) Permitir el acceso en vehículos de servicio público de pasaje a individuos en estado de ebriedad o que por su falta de aseo o estado de salud perjudique o moleste al resto de los pasajeros."</p>
<p>San Miguel de Horcasitas</p>	<p>"Artículo 73. Se aplicará multa equivalente de entre 2 y 5%, de la Unidad de Medida y Actualización, cuando se incurra en las siguientes infracciones:</p> <p>"...</p> <p>"j) Permitir el acceso en vehículos de servicio público de pasaje a individuos en estado de ebriedad o que por su falta de aseo o estado de salud perjudique o moleste al resto de los pasajeros."</p>
<p>San Felipe de Jesús</p>	<p>"Artículo 10. Por el acceso a los parques y a otros centros que tengan por objeto satisfacer las necesidades de recreación de los habitantes del Municipio, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:</p>



	Veces la Unidad de Medida y Actualización vigente
	<p>"Locales</p> <p>"a) Niños hasta 13 años 0.10</p> <p>"b) Niños foráneos hasta 13 años 0.20</p> <p>"e) Personas locales mayores de 13 años 0.20</p> <p>"d) Personas foráneas mayores de 13 años 0.40."</p>
Tubutama	<p>"Artículo 20. Se aplicará multa equivalente de 5 a 10 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente, al que incurra en las siguientes infracciones:</p> <p>"...</p> <p>"e) Permitir el acceso en vehículos de servicio público de pasaje a individuos en estado de ebriedad o que por su falta de aseo o estado de salud perjudique o moleste al resto de los pasajeros."</p>
Ures	<p>"Artículo 49. Se aplicará multa equivalente de 2 a 4 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente en la cabecera del Municipio, cuando se incurra en las siguientes infracciones:</p> <p>"...</p> <p>"j) Permitir el acceso en vehículos de servicio público de pasaje a individuos en estado de ebriedad o que por su falta de aseo o estado de salud perjudique o moleste al resto de los pasajeros."</p>

Falta de aseo, condición social y estado de salud como categorías sospechosas.

Este Tribunal Pleno ha sustentado que cuando la asignación de derechos se basa en alguna de las categorías protegidas por el artículo 1o. constitucional, existe una sospecha de que la distinción es discriminatoria, por tanto, se exige una fundamentación rigurosa y de mucho peso.



En esos términos en el amparo en revisión **581/2012** la Primera Sala afirmó que una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando utiliza alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional: origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, *condición social, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil* "o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas".

La utilización de estas categorías debe examinarse con mayor rigor precisamente porque sobre ellas pesa la *sospecha* de ser inconstitucionales. En estos casos, puede decirse que las leyes que las emplean para hacer alguna distinción se ven afectadas por una *presunción de inconstitucionalidad*.²⁴ Con todo, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, lo que prohíbe es su utilización de forma injustificada. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta. Este criterio está contenido en la tesis: 1a. XCIX/2013 (10a.) de rubro: "IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO."²⁵

Así, en tanto en el artículo 1o. se protege la condición social y de salud, existe la sospecha de que cualquier distinción con base en estas categorías es discriminatoria, por lo que su fundamentación debe ser especialmente rigurosa y de mucho peso.

En el caso, las normas señaladas como inconstitucionales prevé la aplicación de una multa para quien permita "*el acceso en vehículos de servicio público*

²⁴ Sobre la inversión de la presunción de constitucionalidad de las leyes en casos de afectación de intereses de grupos vulnerables, véase Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, 2a. ed., Madrid, CEPC, 2007, pp. 220-243.

²⁵ Tesis aislada 1a. XCIX/2013 (10a.). Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 961, «con número de registro digital: 2003284».



de pasaje a individuos en estado de ebriedad o que, por su falta de aseo o estado de salud perjudique o moleste al resto de los pasajeros." así como de "limosneros".

Este Tribunal Pleno concluye que las disposiciones impugnadas resultan inconstitucionales al otorgar trato discriminatorio a quienes por su estado de salud, condición social o falta de aseo no les sea permitido el acceso en vehículos de transporte público, *so pretexto* de que perjudique o moleste al resto de los pasajeros.

En tal caso, será el operador del transporte público quien será sujeto a una sanción económica si permite el acceso a personas que ostenten tales características. Dicho proceder, sin duda alguna conlleva a otorgar un trato desigual por cuestiones económicas, de salud y de higiene personal restringiendo injustificadamente sus derechos de movilidad y dignidad humana sin que se advierta razonabilidad o justificación válida para limitar tales derechos.

Asimismo, en el caso de personas en estado de ebriedad, este Tribunal Pleno no advierte justificación válida para restringir el acceso a vehículos de transporte público.

De la lectura a las normas impugnadas en este apartado, se advierte que contienen la expresión "*en estado de ebriedad*". En esa medida, señala la propia disposición impugnada que la restricción al transporte público busca evitar que se perjudique o moleste al resto de los pasajeros.

Sin embargo, lo cierto es que, en el caso concreto de las normas que se estudian, su redacción resulta en un amplio margen de apreciación al conductor de transporte público para determinar, de manera discrecional, qué implica que una persona se encuentre en estado de ebriedad para encuadrarlo en el supuesto y evitar ser acreedor a una sanción.

Lo anterior, lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga el operador del transporte público 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 persona pudiera estar en estado de ebriedad, para otra no representaría afectación alguna.

Por tanto, debe declararse la invalidez de las siguientes disposiciones: Artículos 68, inciso k), de la Ley Número 90, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Álamos**; 85, inciso q), de la Ley Número 113, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Empalme**; 95, inciso j), de la Ley Número 114, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Etchojoa**; 30, inciso j), de la Ley Número 116, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Granados**; 105, inciso j), de la Ley Número 117, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Guaymas**; 122, inciso j), de la Ley Número 121, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huatabampo**; 77, inciso j), de la Ley Número 125, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Magdalena**; 49, inciso j), de la Ley Número 127, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Moctezuma**; 49, inciso j), de la Ley Número 128, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Naco**; 85, inciso w), de la Ley Número 131, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Navojoa**; 43, inciso j), de la Ley Número 141, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Sahuaripa**; 65, inciso j), de la Ley Número 143, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Ignacio Río Muerto**; 73, inciso j), de la Ley Número 146, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Miguel de Horcasitas**; 20, inciso e), de la Ley Número 155, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Tubutama**; 49, inciso j), de la Ley Número 156, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Ures**, todas del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Tarifas diferenciadas para ingresar a un parque municipal.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos refiere que el artículo 17, en las porciones normativas "damas \$16.62" y "caballeros \$27.70" de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de



Arizpe, contemplan cuotas económicas diferentes entre mujeres y hombres; lo que presupone un mayor estado de vulnerabilidad de las mujeres frente a los hombres perpetuando estereotipos de género en cuanto a las funciones que deberían desempeñar las mujeres y los hombres, pues coloca a las mujeres al ámbito privado o familiar, sin ingresos económicos, mientras que los hombres los inserta en un ámbito público, productivo-económico, con capacidad económica suficiente para solventar sus gastos.

A decir de la accionante la existencia de estereotipos o roles en atención al género de las personas, como lo es en este caso el presuponer que las mujeres se pueden equiparar a las personas adultas mayores, pues el monto de la cuota a cubrir es igual al de estas últimas.

Por tanto, se establece en el escrito inicial que las normas jurídicas impugnadas generan un efecto discriminatorio en las mujeres, por el lugar en el que tradicionalmente se les ha colocado en el orden social.

Por otra parte, la promovente sostuvo que el artículo 10, incisos b) y d), de la Ley Número 142, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Felipe de Jesús, del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, prevé un trato diferenciado en función del lugar de residencia en lo que se refiere a la determinación del derecho a pagar por el acceso a parques públicos del Municipio.

En el proyecto de sentencia que se sometió a consideración del Tribunal Pleno se propuso declarar fundados los argumentos precisados y declarar la invalidez de los artículos 17, en las porciones normativas 'damas \$16.62' y 'caballeros \$27.70' de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Arizpe** y 10, incisos b) y d), de la Ley Número 142, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Felipe de Jesús**.

Ello al estimar que las cuotas diferenciadas establecidas en las porciones analizadas del artículo 17, de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Arizpe**, reflejan un concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino y, la distinción de contribuyentes



que prevé el artículo 10, incisos b) y d), de la Ley Número 142, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Felipe de Jesús**, en función de su lugar de residencia, no es razonable ni tiene justificación alguna, en tanto que para llevar a cabo el servicio que genera el pago del derecho, resulta irrelevante si los usuarios de los parques son foráneos o locales.

No obstante, en sesión pública celebrada el veintidós de septiembre del dos mil veinte, se sometió a discusión y votación la propuesta del considerando sexto, tema V, subtema tarifas diferenciadas para ingresar a un parque municipal, relativo al estudio de fondo, y se expresó a favor una mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por razones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek con precisiones y Pérez Dayán. Los Ministros Franco González Salas, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos referidos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VII. Efectos

En razón de lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la ley reglamentaria de la materia, y en términos de lo dispuesto en este fallo, **procede declarar la invalidez** de las disposiciones siguientes:

• **Por establecer cobros por la búsqueda de información, violando los principios de gratuidad en materia de acceso a la información, legalidad y proporcionalidad, las disposiciones siguientes:**

Los artículos 53, numeral 3, de la Ley Número 90, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Álamos**; 28, numeral 5, apartado B, de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del



Ayuntamiento del Municipio de **Arizpe**; 14, inciso m), y 51, fracción III, de la Ley Número 103, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Benito Juárez**; 98, numeral 17, de la Ley Número 106, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Cajeme**; 55, fracción III, de la Ley Número 107, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Cananea**; 87 de la Ley Número 114, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Etchojoa**; 58, numeral 14, de la Ley Número 112, de Ingreso y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **General Plutarco Elías Calles**; 79, fracción VII, de la Ley Número 117, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Guaymas**; 30, fracción II, de la Ley Número 123, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Imuris**; 65, fracción III, de la Ley Número 125, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Magdalena**; 35, fracción III, de la Ley Número 128, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Naco**; 78, inciso i), de la Ley Número 131, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Navojoa**; 105, fracción IV, de la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la **Heroica Nogales**, de contenido siguiente: "**105. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas: ... IV. Por los servicios a solicitudes de la Ley de Acceso a la Información Pública: a) Reproducción de documentos –copia simple: I. Las primeras tres hojas \$10.00 clu; II.– De la cuarta hoja en adelante \$2.00 clu; b) Información en disco compacto \$50.00 clu**"; 45, fracción III, y 73, numeral 6, incisos c), d) y e), de la Ley Número 137, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Puerto Peñasco**; 12, fracción II, de la Ley Número 142, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Felipe de Jesús**; 48, inciso f), de la Ley Número 143, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Ignacio Río Muerto**; 70 de la Ley Número 145, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Luis Río Colorado**, todos para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, en el Estado de Sonora.

• **Al establecer que de forma previa se tramite un permiso a la autoridad municipal para la realización de manifestaciones, así como la de imponer una sanción por la interpretación o reproducción de canciones obscenas**



en vía pública, pues representan una vulneración de los derechos de libertad de expresión:

Los artículos 75, inciso c), y 77, incisos c), d) y g), de la Ley Número 89, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Agua Prieta**; así como, 43, inciso c), fracción I, de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Arizpe**, ambas del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

• Por establecer un impuesto adicional en relación con diversas contribuciones y derechos municipales, por violación a los principios de seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad tributaria:

Los artículos 21 de la Ley Número 89, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Agua Prieta**; 22 de la Ley Número 90, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Álamos**; 11 de la Ley Número 91, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Altar**; 10 de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Arizpe**; 11 de la Ley Número 96, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bacanora**; 10 de la Ley Número 97, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bacerac**; 10 de la Ley Número 99, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bácum**; 10 de la Ley Número 100, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Banámichi**; 10 de la Ley Número 102, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bavispe**; 12 de la Ley Número 103, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Benito Juárez**; 11 de la Ley Número 104, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Benjamín Hill**; 10 de la Ley Número 107, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Canaana**; 28 de la Ley Número 113, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Empalme**; 30 de la Ley Número 114, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Etchojoa**; 17 de la Ley Número 112, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **General Plutarco Elías Calles**; 28 de la Ley Número 117, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Guaymas**;



11 de la Ley Número 119, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huachinera**; 44 de la Ley Número 121, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huatabampo**; 14 de la Ley Número 130, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Nacozari**, Sonora; 23 de la Ley Número 131, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Navojoa**; 26 de la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la **Heroica Nogales**; 13 de la Ley Número 136, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de **Pitiquito**; 20 de la Ley Número 137, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Puerto Peñasco**; 10 de la Ley Número 138, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Quiriego**; 11 de la Ley Número 141, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de **Sahuaripa**; 16 de la Ley Número 143, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Ignacio Río Muerto**; 27 de la Ley Número 145, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de **San Luis Río Colorado**; 10 de la Ley Número 146, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Miguel de Horcasitas**; 12 de la Ley Número 148, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Santa Ana**; 9, de la Ley Número 159, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Yécora**, todas del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

• **Por violar los derechos de intimidad y reunión, al establecer derechos por la celebración de eventos sociales y familiares:**

Los artículos 27, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 91, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Altar**; 27, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Arizpe**; 23, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 96, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bacanora**; 17, fracción I, de la Ley Número 97, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bacerac**; 24, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 98, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bacoachi**; 28, inciso b), y 32, fracción II, de la Ley Número 99, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del



Municipio de **Bácum**; 28, fracción II, de la Ley Número 100, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Banámichi**; 23, fracción I, de la Ley Número 101, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Baviácora**; 17, fracción I, de la Ley Número 102, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bavispe**; 56, fracción II, inciso a), de la Ley Número 103, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Benito Juárez**; 60, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 104, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Benjamín Hill**; 31, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 105, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Caborca**; 59, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 107, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Cananea**; 39, fracción II, inciso d), numeral 1, de la Ley Número 108, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Carbó**; 24, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 109, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Cucurpe**; 22, fracción I, numeral 3, de la Ley Número 110, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Cumpas**; 83, fracción II, incisos a) y b), de la Ley Número 117, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Guaymas**; 17, fracción I, inciso a), de la Ley Número 119, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huachinera**; 17, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 120, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huásabas**; 102, fracción II, inciso a), de la Ley Número 121, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huatabampo**; 39, numeral 2, inciso a), de la Ley Número 127, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Moctezuma**; 36, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 128, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Naco**; 74, fracción II, en la porción normativa "Eventos sociales y familiares", de la Ley Número 131, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Navojoa**; 115, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la **Heroica Nogales**; 24, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 136, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Pitiquito**; 72, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 137, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Puerto Peñasco**; 16, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 138, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del



Ayuntamiento del Municipio de **Quiriego**; 13, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 139, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Rayón**; 30, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 141, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Sahuaripa**; 53, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 143, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Ignacio Río Muerto**; 12, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 144, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Javier**; 82, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 145, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Luis Río Colorado**; 59, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 146, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Miguel de Horcasitas**; 46, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 148, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Santa Ana**; 18, fracción I, inciso a), de la Ley Número 149, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Santa Cruz**; 12, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 153, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Tepache**; 22, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 154, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Trincheras**; 32, fracción I, inciso a), y 36, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 156, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Ures**; 16, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 157, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Villa Hidalgo**; 15, fracción I, inciso a), de la Ley Número 158, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Villa Pesqueira**; 17, numeral 1, de la Ley Número 159, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Yécora**, todas del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

- **Por ser contrarias al derecho a la no discriminación:**

Los artículos 68, inciso k), de la Ley Número 90, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Álamos**; 85, inciso q), de la Ley Número 113, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Empalme**; 95, inciso j), de la Ley Número 114, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Etchojoa**; 30, inciso j), de la Ley Número 116, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento



del Municipio de **Granados**; 105, inciso j), de la Ley Número 117, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Guaymas**; 122, inciso j), de la Ley Número 121, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huatabampo**; 77, inciso j), de la Ley Número 125, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Magdalena**; 49, inciso j), de la Ley Número 127, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Moctezuma**; 49, inciso j), de la Ley Número 128, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Naco**; 85, inciso w), de la Ley Número 131, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Navojoa**; 43, inciso j), de la Ley Número 141, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Sahuaripa**; 65, inciso j), de la Ley Número 143, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Ignacio Río Muerto**; 73, inciso j), de la Ley Número 146, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Miguel de Horcasitas**; 20, inciso e), de la Ley Número 155, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Tubutama**; 49, inciso j), de la Ley Número 156, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Ures**, todos del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

Se sometió a discusión y votación la propuesta del apartado VII, relativo a la declaración de invalidez por extensión de diversos preceptos, no obstante, en sesión pública celebrada el veintidós de septiembre del dos mil veinte, se expresó una mayoría de seis votos en contra de los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de las declaraciones de invalidez propuestas por extensión. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor.

Dada la votación alcanzada, el Tribunal Pleno acordó suprimir del engrose la propuesta de invalidez por extensión.

Finalmente, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro el Congreso del



Estado de Sonora 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.

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.

Las declaraciones de invalidez decretadas en ese fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 17, en sus porciones normativas "Damas \$16.62" y "Caballeros \$27.70", de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Arizpe** y 10, incisos b) y d), de la Ley Número 142, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Felipe de Jesús**, ambos del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2020, publicadas en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 21, 75, inciso c), y 77, incisos c), d) y g), de la Ley Número 89, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Agua Prieta**, 11 y 27, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 91, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Altar**, 22, 53, numeral 3, y 68, inciso k), de la Ley Número 90, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Álamos**, 10, 27, fracción II, numeral 1, 28, numeral 5, apartado B, y 43, inciso c), fracción I, de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Arizpe**, 11 y 23, fracción II, numeral 1, de la Ley



Número 96, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bacanora**, 10 y 17, fracción I, de la Ley Número 97, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bacerac**, 24, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 98, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bacoachi**, 10, 28, inciso b), y 32, fracción II, de la Ley Número 99, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bácum**, 10 y 28, fracción II, de la Ley Número 100, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Banámichi**, 23, fracción I, de la Ley Número 101, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Baviácora**, 10 y 17, fracción I, de la Ley Número 102, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Bavispe**, 12, 14, inciso m), 51, fracción III, y 56, fracción II, inciso a), de la Ley Número 103, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Benito Juárez**, 11 y 60, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 104, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Benjamín Hill**, 31, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 105, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Caborca**, 98, numeral 17, de la Ley Número 106, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Cajeme**, 10, 55, fracción III, y 59, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 107, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Cananea**, 39, fracción II, inciso d), numeral 1, de la Ley Número 108, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Carbó**, 24, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 109, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Cucurpe**, 22, fracción I, numeral 3, de la Ley Número 110, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Cumpas**, 28 y 85, inciso q), de la Ley Número 113 –aun cuando en la demanda se cite "112" –, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Empalme**, 30, 87 y 95, inciso j), de la Ley Número 114 –aun cuando en la demanda se cite "113" –, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Etchojoa**, 17 y 58, numeral 14, de la Ley Número 112 –aun cuando en la demanda se cite "115" –, de Ingreso y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **General Plutarco Elías Calles**, 30, inciso j), de la Ley Número 116, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Granados**, 28, 79, fracción VII, 83, fracción II, incisos a) y b), y 105, inciso j), de la Ley Número 117, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Guaymas**,



11 y 17, fracción I, inciso a), de la Ley Número 119, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huachinera**, 17, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 120, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huásabas**, 44, 102, fracción II, inciso a), y 122, inciso j), de la Ley Número 121, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Huatabampo**, 30, fracción II, de la Ley Número 123, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Imuris**, 65, fracción III, y 77, inciso j), de la Ley Número 125, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Magdalena**, 39, numeral 2, inciso a), y 49, inciso j), de la Ley Número 127, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Moctezuma**, 35, fracción III, 36, fracción I, numeral 1, y 49, inciso j), de la Ley Número 128, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Naco**, 14 de la Ley Número 130, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Nacozari**, 23, 74, fracción II, en su porción normativa "Eventos sociales y familiares", 78, inciso i), y 85, inciso w), de la Ley Número 131, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Navojoa**, 26, 105, fracción IV –"105. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas: ... IV. Por los servicios a solicitudes de la Ley de Acceso a la Información Pública: a) Reproducción de documentos –copia simple: I. Las primeras tres hojas \$10.00 c/u; II.– De la cuarta hoja en adelante \$2.00 c/u; b) Información en disco compacto \$50.00 c/u", y 115, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la **Heroica Nogales**, 13 y 24, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 136, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Pitiquito**, 20, 45, fracción III, 72, fracción II, numeral 1, y 73, numeral 6, incisos c), d) y e), de la Ley Número 137, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Puerto Peñasco**, 10 y 16, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 138, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Quiriego**, 13, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 139, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Rayón**, 11, 30, fracción II, numeral 1, y 43, inciso j), de la Ley Número 141, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de **Sahuaripa**, 12, fracción II, de la Ley Número 142, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Felipe de Jesús**, 16, 48, inciso f), 53, fracción II, numeral 1, y 65, inciso j), de la Ley Número 143, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San**



Ignacio Río Muerto, 12, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 144, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Javier**, 27, 70 y 82, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 145, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Luis Río Colorado**, 10, 59, fracción II, numeral 1, y 73, inciso j), de la Ley Número 146, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **San Miguel de Horcasitas**, 12 y 46, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 148, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Santa Ana**, 18, fracción I, inciso a), de la Ley Número 149, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Santa Cruz**, 12, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 153, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Tepache**, 22, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 154, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Trincheras**, 20, inciso e), de la Ley Número 155, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Tubutama**, 32, fracción I, inciso a), 36, fracción II, numeral 1, y 49, inciso j), de la Ley Número 156, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Ures**, 16, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 157, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Villa Hidalgo**, 15, fracción I, inciso a), de la Ley Número 158, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Villa Pesqueira** y 9 y 17, numeral 1, de la Ley Número 159, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de **Yécora**, todos del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2020, publicadas en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve, así como la fe de erratas de la ley correspondiente de la **Heroica Nogales**, publicada en dicho medio oficial el veinte de febrero de dos mil veinte, de conformidad con el apartado VI de esta decisión.

CUARTO.—La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado último de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, 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, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la precisión de las normas reclamadas y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por razones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek con precisiones y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema V, denominado "Discriminación", consistente en declarar la invalidez de los artículos 17, en sus porciones normativas "damas \$16.62" y "caballeros \$27.70", de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe y 10, incisos b) y d), de la Ley Número 142, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Felipe de Jesús, ambos del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2020, publicadas en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve. Los Ministros Franco González Salas, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos referidos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados



Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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 VI, relativo al estudio de fondo, en su tema I, denominado "Acceso a la información", consistente en declarar la invalidez de los artículos 53, numeral 3, de la Ley Número 90, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Álamos, 28, numeral 5, apartado B, de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, 14, inciso m), y 51, fracción III, de la Ley Número 103, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Benito Juárez, 98, numeral 17, de la Ley Número 106, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Cajeme, 55, fracción III, de la Ley Número 107, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Cananea, 87 de la Ley Número 114, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Etchojoa, 58, numeral 14, de la Ley Número 112, de Ingreso y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de General Plutarco Elías Calles, 79, fracción VII, de la Ley Número 117, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, 30, fracción II, de la Ley Número 123, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Imuris, 65, fracción III, de la Ley Número 125, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Magdalena, 35, fracción III, de la Ley Número 128, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Naco, 78, inciso i), de la Ley Número 131, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Navojoa, 105, fracción IV –"105. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas: ... IV. Por los servicios a solicitudes de la Ley de Acceso a la Información Pública: a) Reproducción de documentos –copia simple: I. Las primeras tres hojas \$10.00 c/u; II.– De la cuarta hoja en adelante \$2.00 c/u; b) Información en disco compacto \$50.00 c/u", de la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, 45, fracción



III, y 73, numeral 6, incisos c), d) y e), de la Ley Número 137, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Puerto Peñasco, 12, fracción II, de la Ley Número 142, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Felipe de Jesús, 48, inciso f), de la Ley Número 143, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Ignacio Río Muerto y 70 de la Ley Número 145, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Luis Río Colorado, todos del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2020, publicadas en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve.

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 con algunas consideraciones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema II, denominado "Libertad de expresión", consistente en declarar la invalidez de los artículos 75, inciso c), y 77, incisos c), d) y g), de la Ley Número 89, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Agua Prieta y 43, inciso c), fracción I, de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Arizpe, ambos del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2020, publicadas en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve.

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 VI, relativo al estudio de fondo, en su tema III, denominado "Impuesto adicional", consistente en declarar la invalidez de los artículos 21 de la Ley Número 89, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Agua Prieta, 22 de la Ley Número 90, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Álamos, 11 de la Ley Número 91, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Altar, 10 de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, 11 de la Ley Número 96, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos



del Ayuntamiento del Municipio de Bacanora, 10 de la Ley Número 97, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Bacerac, 10 de la Ley Número 99, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de BÁCUM, 10 de la Ley Número 100, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Banámichi, 10 de la Ley Número 102, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Bavispe, 12 de la Ley Número 103, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Benito Juárez, 11 de la Ley Número 104, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Benjamín Hill, 10 de la Ley Número 107, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Cananea, 28 de la Ley Número 113, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Empalme, 30 de la Ley Número 114, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Etchojoa, 17 de la Ley Número 112, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de General Plutarco Elías Calles, 28 de la Ley Número 117, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, 11 de la Ley Número 119, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huachinera, 44 de la Ley Número 121, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, 14 de la Ley Número 130, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nacozari, 23 de la Ley Número 131, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Navojoa, 26 de la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, 13 de la Ley Número 136, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Pitiquito, 20 de la Ley Número 137, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Puerto Peñasco, 10 de la Ley Número 138, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Quiriego, 11 de la Ley Número 141, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Sahuaripa, 16 de la Ley Número 143, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Ignacio Río Muerto, 27 de la Ley Número 145, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, 10 de la Ley Número 146, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Miguel de Horcasitas, 12 de la Ley Número 148, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Santa Ana y 9, de la Ley Número 159, de Ingresos y Presupuesto



de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Yécora, todos del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2020, publicadas en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por razones adicionales, Franco González Salas, Aguilar Morales con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con algunas consideraciones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema IV, denominado "Libertad de reunión", consistente en declarar la invalidez de los artículos 27, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 91, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Altar, 27, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, 23, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 96, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Bacanora, 17, fracción I, de la Ley Número 97, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Bacerac, 24, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 98, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Bacoachi, 28, inciso b), y 32, fracción II, de la Ley Número 99, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Bácum, 28, fracción II, de la Ley Número 100, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Banámichi, 23, fracción I, de la Ley Número 101, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Baviácora, 17, fracción I, de la Ley Número 102, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Bavispe, 56, fracción II, inciso a), de la Ley Número 103, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Benito Juárez, 60, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 104, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Benjamín Hill, 31, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 105, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Caborca, 59, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 107, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Cananea, 39, fracción II, inciso d), numeral 1, de la Ley Número 108, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Carbó, 24, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 109, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Cucurpe, 22, fracción I, numeral 3, de la Ley



Número 110, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Cumpas, 83, fracción II, incisos a) y b), de la Ley Número 117, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, 17, fracción I, inciso a), de la Ley Número 119, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huachinera, 17, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 120, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huásabas, 102, fracción II, inciso a), de la Ley Número 121, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, 39, numeral 2, inciso a), de la Ley Número 127, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Moctezuma, 36, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 128, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Naco, 74, fracción II, en la porción normativa "Eventos sociales y familiares", de la Ley Número 131, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Navojoa, 115, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 132, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Nogales, 24, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 136, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Pitiquito, 72, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 137, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Puerto Peñasco, 16, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 138, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Quiriego, 13, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 139, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Rayón, 30, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 141, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Sahuaripa, 53, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 143, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Ignacio Río Muerto, 12, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 144, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Javier, 82, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 145, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Luis Río Colorado, 46, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 148, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Santa Ana, 59, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 146, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Miguel de Horcasitas, 18, fracción I, inciso a), de la Ley Número 149, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Santa Cruz, 12, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 153, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento



del Municipio de Tepache, 22, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 154, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Trincheras, 36, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 156, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Ures, 16, fracción I, numeral 1, de la Ley Número 157, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Villa Hidalgo, 15, fracción I, inciso a), de la Ley Número 158, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Villa Pesqueira y 17, numeral 1, de la Ley Número 159, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Yécora, todos del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2020, publicadas en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve. Los Ministros Aguilar Morales y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por razones adicionales, Aguilar Morales con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con algunas consideraciones adicionales, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema IV, denominado "Libertad de reunión", consistente en declarar la invalidez del artículo 32, fracción I, inciso a), de la Ley Número 156, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Ures, del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2020, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve. Los Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros Aguilar Morales y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por razones adicionales, Franco González Salas salvo por los preceptos que aluden a la apariencia o estado de salud, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea salvo por los preceptos que aluden al aseo, condición social y estado de salud por diversas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema V, denominado "Discriminación", consistente en declarar la invalidez de los artículos 68, inciso k), de la Ley Número 90, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Álamos, 85, inciso q), de la Ley Número 113, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Muni-



cipio de Empalme, 95, inciso j), de la Ley Número 114, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Etchojoa, 30, inciso j), de la Ley Número 116, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Granados, 105, inciso j), de la Ley Número 117, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, 122, inciso j), de la Ley Número 121, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, 77, inciso j), de la Ley Número 125, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Magdalena, 49, inciso j), de la Ley Número 127, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Moctezuma, 49, inciso j), de la Ley Número 128, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Naco, 85, inciso w), de la Ley Número 131, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Navojoa, 43, inciso j), de la Ley Número 141, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Sahuaripa, 65, inciso j), de la Ley Número 143, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Ignacio Río Muerto, 73, inciso j), de la Ley Número 146, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Miguel de Horcasitas, 20, inciso e), de la Ley Número 155, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Tubutama y 49, inciso j), de la Ley Número 156, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Ures, todos del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2020, publicadas en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek 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 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, consistente en: 1) vincular al Congreso del Estado de Sonora a que, en lo futuro y tratándose de disposiciones generales de vigencia anual, se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados; 2) determinar que esta sentencia deberá notificarse a todos los Muni-



cipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas y 3) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora.

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 propuestos, dejando a salvo el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio 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.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 95/2020.

En la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, el Pleno de este Tribunal Constitucional, en lo que a este voto interesa, por una parte, en el considerando VIII, identificado con el *tema IV: Libertad de reunión*,



declaró la invalidez de diversas normas de leyes de ingresos de Municipios del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, que prevén el cobro de un derecho por expedición de autorizaciones para fiestas sociales y familiares en casa propia o salones.

Lo anterior, en primer lugar, en razón de la generalidad de las normas impugnadas, por condicionar el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de los Municipios, al pago para la obtención del permiso respectivo, lo que se consideró como una restricción que carece de fundamento constitucional.

Además, se consideraron contrarias al principio de proporcionalidad tributaria, dado que no se advertía que el servicio gravado, guardara relación con el costo que para el Estado representaba su emisión; máxime que las cuotas eran diversas dependiendo del lugar en donde se realizaran, del número de personas o del tipo de evento, no obstante que, para todos los casos, el derecho se cobraba por la expedición del referido permiso.

La invalidez se decretó, en términos generales, por unanimidad de once votos de los Ministros que integramos el Pleno, salvo por la declaratoria de invalidez del artículo 32, fracción I, inciso a), de la ley respectiva del Municipio de Ures, respecto del cual se suscitó una mayoría de nueve votos, el Ministro presidente y el suscrito, emitimos voto en contra y es en relación con este punto que formulo el voto.

Me pronuncié en contra de la invalidez decretada del artículo 32, fracción I, inciso a), de la Ley Número 156, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Ures, al considerar que no regula el supuesto de expedición de un permiso para realizar reuniones familiares o eventos sin fines de lucro, sino un permiso y el costo que se generará por las labores de vigilancia que en las fiestas familiares y eventos sociales desarrolla el personal auxiliar de la policía preventiva.

Lo anterior, porque dicho precepto textualmente establece:

"Artículo 32. Por las labores de vigilancia en lugares específicos que desarrolle el personal auxiliar de la policía preventiva, se causarán los siguientes derechos:

"Veces la Unidad de Medida y Actualización vigente

"I. Por cada policía auxiliar, diariamente:

"a) En fiestas familiares y eventos sociales 4.30."



En ese sentido, en mi opinión, es claro que el precepto analizado, a diferencia del resto de las normas impugnadas, no regula la expedición de permisos para la realización de reuniones, sino derechos por la vigilancia en dichas reuniones.

Por otra parte, en el considerando IX, identificado con el *tema V: Discriminación*, el proyecto original propuso al Pleno calificar fundado el concepto de invalidez planteado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el que impugnó el artículo 17, en las porciones normativas "damas \$16.62" y "caballeros \$27.70" de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, por contemplar cuotas económicas diferentes entre mujeres y hombres.

Lo anterior, con base en que presuponía un mayor estado de vulnerabilidad de las mujeres frente a los hombres, perpetuando estereotipos de género en cuanto a las funciones que deberían desempeñar, pues colocaba a las mujeres al ámbito privado o familiar, sin ingresos económicos, mientras que a los hombres los insertaba en un ámbito público, productivo-económico, con capacidad económica suficiente para solventar sus gastos.

Asimismo, propuso calificar fundado el argumento en el que se planteó la invalidez del artículo 10, incisos b) y d), de la Ley Número 142, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Felipe de Jesús, del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, por prever un trato diferenciado en función del lugar de residencia, en lo que se refiere a la determinación del derecho a pagar por el acceso a parques públicos del Municipio.

Lo anterior, al estimar que las cuotas diferenciadas establecidas en la primera norma mencionada, reflejaban un concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino y, por su parte, la distinción de contribuyentes que prevé el artículo 10, incisos b) y d), de la Ley Número 142, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Felipe de Jesús, en función de su lugar de residencia, no era razonable ni tenía justificación alguna, en tanto que para llevar a cabo el servicio que generaba el pago del derecho, resultaba irrelevante si los usuarios de los parques eran foráneos o locales.

Sin embargo, dado que en relación con la propuesta del subtema de tarifas diferenciadas para ingresar a un parque municipal, relativo al estudio de fondo, se expresó a favor una mayoría de siete votos, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento de invalidez de los preceptos referidos. En este apartado emití voto en contra.



La razón de mi disenso en relación con la propuesta de invalidez del precepto que establece tarifas diferenciadas para ingresar a un parque municipal, radica en que, en mi opinión, esa diferencia se justifica por dos razones:

1. Constituye en una acción afirmativa que reconoce la realidad de la situación económica de las mujeres frente a los hombres; y,
2. Hoy en día el concepto de acciones afirmativas ha sido muy debatido y tiene muchas aristas; sin embargo, he sido consistente en sostener que estas acciones son válidas, puesto que es evidente que, en nuestro país, existen diferencias notables de ingresos todavía entre hombres y mujeres, de tal manera que, a mi parecer, debe considerarse constitucional la diferencia establecida en la ley.

Por su parte, también me pronuncié a favor de la validez del trato diferenciado entre personas foráneas y locales, para el ingreso de los parques públicos, prevista en el artículo 10, incisos b) y d), de la Ley Número 142, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Felipe de Jesús.

Al respecto, considero que la distinción de contribuyentes que prevé la norma, no atiende a una consideración contraria a la dignidad humana, sino que ha sido una práctica casi universal, generalizada, que las personas foráneas, sean nacionales o extranjeras, paguen cuotas diferenciadas de quienes viven en la localidad; ello pues el establecimiento y mantenimiento de los parques públicos, en la mayoría de los casos, se paga con recursos del Municipio de que se trate, de tal manera que, en mi opinión, la norma resultaba constitucional.

Éstas son las razones que sustentan el presente voto concurrente.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



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. PERSONAS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL. LA PREVISIÓN DE UNA REGLA GENERAL DE INCAPACIDAD JURÍDICA PARA AQUÉLLAS VIOLA LOS DERECHOS HUMANOS A LA IGUALDAD Y A LA PERSONALIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 503, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO).

III. PERSONAS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL. EL ESTABLECIMIENTO DE UNA REGLA GENERAL DE INCAPACIDAD JURÍDICA PARA AQUÉLLAS ES CONTRARIO AL MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 503, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO).

IV. PERSONAS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL. EL ESTADO DE INTERDICCIÓN SUPONE LA SUPRESIÓN DE LA CAPACIDAD JURÍDICA PARA AQUÉLLAS Y UNA SUSTITUCIÓN COMPLETA DE SU VOLUNTAD, POR LO QUE CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN DESPROPORCIONAL A SUS DERECHOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 503, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO).

V. CAPACIDAD JURÍDICA. SUS DIFERENCIAS RESPECTO A LA CAPACIDAD MENTAL.

VI. CAPACIDAD JURÍDICA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE EQUIPARA LA DISCAPACIDAD CON LA INCAPACIDAD JURÍDICA ESTÁ BASADA EN PREJUICIOS Y ESTEREOTIPOS QUE PRIVAN A LAS PERSONAS QUE LA PADECEN DE LA POSIBILIDAD DE SER INCLUIDAS EN LA SOCIEDAD Y DECIDIR SU PROPIO FUTURO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 503, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO).

VII. PERSONAS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL. EL RECONOCIMIENTO DE SU CAPACIDAD JURÍDICA CONSTITUYE UN PRESUPUESTO PARA SU



PLENA INCLUSIÓN Y DESARROLLO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 503, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO).

VIII. PERSONAS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL. EL RECONOCIMIENTO DE SU CAPACIDAD JURÍDICA SIN DISCRIMINACIÓN IMPLICA LA NECESIDAD DE QUE EL LEGISLADOR ABANDONE EL ENFOQUE DE LA DISCAPACIDAD BASADO EN CRITERIOS DE TIPO MÉDICO Y CARITATIVO EN EL QUE SE LES VE COMO OBJETOS PASIVOS DE ATENCIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 503, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO).

IX. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. EXIGE QUE CUANDO EL ESTADO NIEGUE LA CAPACIDAD JURÍDICA, LO HAGA APLICANDO LOS MISMOS MOTIVOS A TODAS LAS PERSONAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 503, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO).

X. DISCRIMINACIÓN POR MOTIVOS DE DISCAPACIDAD. PUEDE SER ENTENDIDA COMO CUALQUIER DISTINCIÓN, EXCLUSIÓN O RESTRICCIÓN POR MOTIVOS DE DISCAPACIDAD QUE TENGA EL PROPÓSITO DE OBSTACULIZAR O DEJAR SIN EFECTO EL RECONOCIMIENTO, GOCE O EJERCICIO, EN IGUALDAD DE CONDICIONES, DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 503, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO).

XI. PERSONAS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL. LA PRETENSIÓN DE EQUIPARAR LA DISCAPACIDAD MENTAL CON LA INCAPACIDAD LEGAL CONTRIBUYE A LA FORMACIÓN O FORTALECIMIENTO DE PREJUICIOS Y ESTEREOTIPOS SOBRE AQUÉLLAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 153, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO).

XII. MATRIMONIO. LA PREVISIÓN APRIORÍSTICA Y EN TÉRMINOS ABSOLUTOS DE QUE LOS MAYORES DE EDAD CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL SE ENCUENTRAN IMPEDIDOS PARA CONTRAERLO RESULTA CONTRARIA A LA PROSCRIPCIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN, ASÍ COMO AL DERECHO HUMANO AL MATRIMONIO Y A LA FAMILIA (INVALIDEZ DEL



ARTÍCULO 503, FRACCIÓN IX, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO).

XIII. MATRIMONIO. LA PREVISIÓN APRIORÍSTICA Y EN TÉRMINOS ABSOLUTOS DE QUE LOS MAYORES DE EDAD CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL SE ENCUENTRAN IMPEDIDOS PARA CONTRAERLO RESULTA EXCESIVAMENTE INCLUSIVA Y NO CONTEXTUALIZA EL DERECHO RESPECTO DE LOS APOYOS Y SALVAGUARDAS QUE LA PERSONA CON DISCAPACIDAD, EN SU CASO, REQUIERA PARA EJERCER SU CAPACIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 153, FRACCIÓN IX, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO).

XIV. PERSONAS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL. EL MODELO DE APOYO EN LA TOMA DE DECISIONES CONTEMPLA EN TODO MOMENTO SU VOLUNTAD Y PREFERENCIA SIN RESTRINGIR SU FACULTAD DE ADOPTAR DECISIONES LEGALES POR SÍ MISMAS, PERO RECONOCIENDO QUE EN DETERMINADOS CASOS SE LES PUEDE ASISTIR PARA ADOPTAR SUS PROPIAS DECISIONES LEGALES, DOTÁNDOLAS PARA ELLO DE LOS APOYOS Y LAS SALVAGUARDAS NECESARIAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 153, FRACCIÓN IX, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO).

XV. MATRIMONIO. LA PREVISIÓN APRIORÍSTICA Y EN TÉRMINOS ABSOLUTOS DE QUE LOS MAYORES DE EDAD CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL SE ENCUENTRAN IMPEDIDOS PARA CONTRAERLO, NO SÓLO DA UNA MINUSVALÍA A LA OPINIÓN O VOLUNTAD DE LAS PERSONAS QUE LA PADECEN, SINO QUE LAS EXPRESIONES VOLITIVAS Y DEMÁS PREFERENCIAS EXTERNADAS POR LA PERSONA CON DISCAPACIDAD RESULTAN ABSOLUTAMENTE DISVALIOSAS PARA EFECTOS LEGALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 153, FRACCIÓN IX, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO).

XVI. MATRIMONIO. LA PREVISIÓN APRIORÍSTICA Y EN TÉRMINOS ABSOLUTOS DE QUE LOS MAYORES DE EDAD CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL SE ENCUENTRAN IMPEDIDOS PARA CONTRAERLO NO ES



SUSCEPTIBLE DE INTERPRETACIÓN CONFORME (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 153, FRACCIÓN IX, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO).

XVII. DERECHO HUMANO AL MATRIMONIO Y A LA FAMILIA. SU RESTRICCIÓN PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD TIENE UNA INCIDENCIA PERJUDICIAL, EN GRADO RELEVANTE, A LAS POSIBILIDADES DE QUE ÉSTAS PUEDAN DESARROLLAR SU PROPIO PROYECTO DE VIDA EN CONDICIONES DE DIGNIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 153, FRACCIÓN IX, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO).

XVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PREVISIÓN NORMATIVA DE QUE, CUANDO UNA SENTENCIA DECLARE LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL, SUS EFECTOS DEBERÁN EXTENDERSE A TODAS AQUELLAS CUYA VALIDEZ DEPENDA DE ÉSTA NO CONLLEVA LA OBLIGACIÓN DE ANALIZAR EXHAUSTIVAMENTE TODOS LOS ORDENAMIENTOS LEGALES RELACIONADOS CON LA NORMA DECLARADA INCONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 153, FRACCIÓN IX, Y 503, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

XIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ANTE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA DISPOSICIÓN QUE CONTIENE UN CONCEPTO JURÍDICO CUYA DEFINICIÓN TRASCIENDE A UN NÚMERO IMPORTANTE DE NORMAS QUE ADOPTEN SU CONTENIDO, PARA SU EFICACIA BASTA EL SEÑALAMIENTO DE QUE SE INTERPRETEN DE ACUERDO CON LA DEFINICIÓN QUE SEA CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 153, FRACCIÓN IX, Y 503, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

XX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS VINCULATORIOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA FIGURA JURÍDICA DE DISCAPACIDAD MENTAL DE LAS PERSONAS CON EL OBJETO DE QUE LOS OPERADORES JURÍDICOS ADOPTEN UN CRITERIO DE INTERPRETACIÓN CONFORME DETERMINADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 153, FRACCIÓN IX, Y 503, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE GUANAJUATO).



XXI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 153, FRACCIÓN IX, Y 503, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 90/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 30 DE ENERO DE 2020. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO.

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

VISTOS, para resolver el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Normas impugnadas, autoridades emisoras y promulgadoras.** Mediante oficio presentado el veinticuatro de octubre de dos mil dieciocho ante 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 promovió acción de inconstitucionalidad contra los artículos 153, fracción IX y 503, fracción II, del Código Civil para el Estado de Guanajuato, reformados mediante el Decreto Número 324, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veinticuatro de septiembre del mismo año, señalando como órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la mencionada norma, al Congreso del Estado y al gobernador constitucional de tal Estado.

Dichos preceptos establecen lo siguiente:

"Artículo 153. Son impedimentos para contraer matrimonio:

" ...



"IX. La discapacidad intelectual."

"**Artículo 503.** Tienen incapacidad natural y legal:

"...

"**II.** Los mayores de edad **con discapacidad intelectual, aun cuando tengan intervalos lúcidos.**"

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** El promovente estimó violados los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 3, 17.2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 4, 5, 12, 19 y 23 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad y II y III de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, e hizo valer el argumento de invalidez que se sintetiza a continuación:

- **Vulneración al principio de igualdad.** Los artículos 153, fracción IX y 503, fracción II, del Código Civil para el Estado de Guanajuato, al establecer que las personas con discapacidad intelectual tienen incapacidad legal y al considerar su discapacidad como un impedimento para contraer matrimonio, *vulneran los derechos humanos de igualdad y no discriminación.*

Lo anterior, toda vez que el precepto 153, fracción IX, *hace una distinción injustificada entre las personas que tienen una discapacidad intelectual y aquellas que no, haciendo nugatoria a las primeras la posibilidad de contraer matrimonio.* Por su parte, la fracción II del artículo 503 señala que las personas mayores de edad con discapacidad intelectual, tienen incapacidad natural y legal, incluso aun cuando tengan intervalos lúcidos, *lo que implica una denegación injustificada del reconocimiento de su personalidad jurídica.*

- El establecimiento *a priori* de la falta de capacidad jurídica y el impedimento para contraer matrimonio de las personas que viven con discapacidad intelectual, constituye una restricción injustificada, que coloca a ese sector de la población *en una situación de exclusión respecto del resto de las personas y concreta-*



mente se traduce en discriminación por razón de discapacidad, prohibida por el artículo 1o. constitucional.

Máxime que *no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para desconocer la capacidad jurídica de todas las personas con discapacidad intelectual y para impedirles contraer matrimonio*, por tanto, las normas discriminan a las personas que viven con algún tipo de discapacidad intelectual.

• **Vulneración al derecho a la personalidad jurídica.** Por otra parte, el artículo 503, fracción II, del Código Civil para el Estado de Guanajuato deviene inconstitucional, pues al establecer que las personas mayores de edad con discapacidad intelectual tienen incapacidad natural, se le niega de manera absoluta a todo ese grupo de personas la posibilidad de ejercitar sus derechos, *lo que se traduce en la sustitución de su voluntad en la toma de decisiones de todos los aspectos de su vida.*

Soslayando por completo que, los efectos que genere la voluntad de quien tiene una diversidad funcional *deberán ser proporcionales al grado de discapacidad del individuo*, pues cuando éste no pueda externar su voluntad por ningún medio, el tutor podrá tomar las decisiones por él, pero tales escenarios serán excepcionales, estarán sujetos a un mayor escrutinio judicial, y las decisiones que se adopten deberán buscar el mayor beneficio para el pupilo.

• **Vulneración al derecho de protección a la familia, en su vertiente de contraer matrimonio y libre desarrollo de la personalidad de las personas con discapacidad.** Finalmente, se *impide a las personas con discapacidad intelectual la oportunidad de formar una familia dentro de la institución matrimonial*, pues el artículo 153, fracción IX, establece como uno de los impedimentos para contraer matrimonio injustificadamente la discapacidad intelectual.

Lo anterior resulta contrario al derecho de todas las personas con discapacidad en edad de contraer matrimonio, a casarse y fundar una familia sobre la base del consentimiento libre y pleno de los futuros cónyuges.

TERCERO.—**Admisión de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de veinticinco de octubre de dos mil dieciocho, el presidente de esta



Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó, formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **90/2018**, y designó al Ministro **Alberto Pérez Dayán** para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de veintiséis de octubre de dos mil dieciocho el Ministro instructor admitió la acción referida, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

CUARTO.—Informe de las autoridades. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, los cuales, en síntesis, consisten en lo siguiente:

El Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, representado por su mesa directiva, señaló:

- No pueden aceptarse como válidas las argumentaciones expuestas por el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el sentido de que, bajo ninguna circunstancia se deberá realizar una distinción respecto de la personalidad jurídica de los individuos, en tanto sostiene que la sola distinción atenta contra principios de igualdad y no discriminación, pues conforme con la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *válidamente puede afirmarse que no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva por sí misma de la dignidad humana, en tanto que existen desigualdades de que pueden traducirse legítimamente, en desigualdades de tratamiento jurídico, sin que ello contrarie la norma suprema o instrumento internacional en materia de derechos humanos.*

De igual forma tampoco resulta cierta la aseveración que formula la demandante, en el sentido de que se niega el reconocimiento a la personalidad jurídica de las personas con discapacidad intelectual, *pues se puede carecer de capacidad de ejercicio, mas no de goce, ya que ello implicaría una pérdida absoluta de la personalidad jurídica, lo cual no acontece en el caso de las personas con discapacidad intelectual*, pues las personas tienen una serie de derechos por el



solo hecho de serlo, por lo que la restricción a la capacidad de ejercicio no puede considerarse como transgresora de la dignidad.

- Máxime que las porciones normativas cuya invalidez se reclama, en conjunción con otros del Código Civil para el Estado de Guanajuato, *pueden ofrecer una interpretación conforme a efecto de que se conciban a partir del modelo social y, en específico, a partir del modelo de "asistencia en la toma de decisiones", es decir, se puede realizar una interpretación bajo las directrices y principios contenidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.*

En ese sentido, contrario a lo asegurado por la actora, no se violentan principios constitucionales, ni el modelo social de discapacidad, en específico, el modelo de "asistencia en la toma de decisiones" previsto por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por lo que debe considerarse que los artículos 153, fracción IX y 503, fracción II, del Código Civil para el Estado de Guanajuato, así como el régimen del estado de interdicción que la legislación contempla, *siempre y cuando se interpreten a la luz del modelo social relativo a las personas con discapacidad.*

El **Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato**, señaló:

- Las normas cuestionadas atienden a las previsiones que toda autoridad debe otorgar como sujeto obligado a la protección de los derechos humanos y devienen constitucionales porque es constitucionalmente válido realizar distinciones en función de la existencia de algún elemento objetivo que las justifique, elemento que en el presente caso lo constituye la condición de discapacidad intelectual *que implica una disminución de esa facultad que resulta relevante proteger, por lo que esa circunstancia específica es el factor que justifica la confección de las normas tildadas de inconstitucionales.*

De ahí que no toda diferencia en el trato sea por antonomasia discriminatoria, pues sólo lo será cuando en un plano de igualdad se otorgue a una persona un trato diferenciado en relación con sus pares, circunstancia que no se



actualiza, *pues el trato que conceden las normas en cita, atiende a una condición específica de salud mental que hace necesaria una tutela especial, para quienes la padecen.*

- Por ende, las normas jurídicas tildadas de inconstitucionales *devienen razonables en tanto tienen un fin constitucionalmente válido que es la seguridad de un grupo que, por su naturaleza se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad en razón de la deficiencia en la inteligencia que sufre, pero también por certeza de los terceros que tienen relación jurídica con quienes se encuentren inmersos en dicho estado; no son arbitrarias ni caprichosas, en tanto atienden a situaciones reales de determinadas personas que les colocan en un nivel distinto a otros seres humanos y, por consecuencia, ameritan un tratamiento diferenciado, mismo que se justifica en función de tal condición.*

Así, el factor de la discapacidad de raciocinio o de discernimiento, es la razón que motiva la emisión de las normas cuya constitucionalidad se cuestiona; por tanto, el escrutinio de su constitucionalidad deberá realizarse a la luz de la posición en que se ubican las personas a quienes va dirigida, determinando si aquéllas dispensan un trato distinto a los sujetos en que se ubican en las mismas condiciones fácticas, lo cual acontece, *pues está dirigida a personas que presentan una deficiencia intelectual y que, por congruencia, requieren una mayor protección del Estado, quien deberá velar porque su esfera jurídica no sea trastocada ante esa debilidad, de ahí que resulte válido un trato diferente si el mismo se brinda en función de un fin constitucionalmente válido que permea de lo previsto por el artículo 1o. de nuestra Carta Magna, que reconoce la existencia de personas con capacidades distintas.*

- En ese sentido, los tribunales jurisdiccionales federales han reconocido que las características de las personas son esenciales para ser sujetos de derechos y obligaciones, y así vemos que tratándose de menores, reconocen una inmadurez mental que precisa la asistencia de tutores o representantes que velen por su interés, lo cual constituye una medida de protección emitida por el legislador y reconocida por la autoridad judicial; *con mayor razón dicha medida se justifica en relación a la persona con discapacidad intelectual, si atendemos a que ésta carece del grado de inteligencia necesario para conocer los efectos de los actos que realice, ameritando ello de un sistema de protección que impida*



la lesión de su esfera jurídica, no sólo en materia del derecho civil sino incluso para evitar la imposición de penas injustas por hechos considerados por la ley como delitos, atendiendo a que no tuvo la capacidad de entender sus actos y conducirse en consecuencia, incluso aun cuando la discapacidad mental sea transitoria.

Además, por lo que hace a la institución del matrimonio, es importante referir que resultaría improcedente la asistencia de un tercero, que, refiere la accionante, es la figura que en el marco de los derechos humanos de las personas discapacitadas, debe remplazar a la figura de la sustitución de la voluntad tratándose de personas con discapacidad, pues el matrimonio entraña una serie de obligaciones no sólo de derechos, que no sería posible cumplir a través de un tercero, por lo que, si bien es cierto, conforme al artículo 105 del Código Civil para el Estado de Guanajuato el matrimonio como acto jurídico puede celebrarse a través de interpósita persona con la calidad de apoderado especial, *ello de ninguna manera exime del cumplimiento del requisito de la capacidad jurídica de los contrayentes*, pues dicha situación se justificará únicamente cuando éstos no puedan concurrir personalmente a la celebración del matrimonio, mas no para hacer posible la unión legal de una persona con algún problema de salud mental.

- Por otra parte, es indudable que el matrimonio es una institución de interés público porque constituye una forma importante de constituir una familia, siendo ésta el núcleo de una sociedad y *ello conlleva la necesidad de que quienes lo contraigan estén en aptitud plena para cumplir con el fin del matrimonio que es el socorro mutuo*; pensar de otra forma, justificaría su celebración en los casos de adicciones o alcoholismo.

Por ello, es evidente que la discapacidad intelectual es un estado que implica una disminución e incluso anulación de la aptitud de procesamiento de ideas, lo que supone una situación que requiere medidas legales que atiendan a tal calidad; en función de ello es necesario considerar dicha situación especial, sin perder de vista que el ser humano se desenvuelve en un mundo de relaciones jurídicas lo cual implica no sólo el disfrute de derechos, sino el cumplimiento de obligaciones, por lo que es necesario la comprensión de los alcances de sus actos para hacer factible el Estado de derecho a que aspira toda sociedad.



QUINTO.—**Cierre de instrucción.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de seis de febrero de dos mil diecinueve se declaró cerrada la instrucción.

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 en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 153, fracción IX y 503, fracción II, del Código Civil para el Estado de Guanajuato, reformados mediante el Decreto Número 324, publicado el veinticuatro de septiembre de dos mil dieciocho, en el Periódico Oficial del Gobierno de dicho Estado.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá "**de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución**", las cuales "**podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma**" impugnada.

En congruencia con lo anterior, 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, textualmente establece:

"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."



El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, 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.

En el caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, el lunes veinticuatro de septiembre de dos mil dieciocho, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el martes veinticinco de septiembre y concluyó el miércoles **veinticuatro de octubre del mismo año**.

En ese contexto, debe precisarse que la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el **miércoles veinticuatro de octubre de dos mil dieciocho**, por lo que su interposición resulta oportuna.

TERCERO.—**Legitimación**. Se procede a analizar la legitimación del promovente, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por el presidente de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

De conformidad con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹ el presidente de ese órgano autónomo

¹ **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;
"...



constitucional se encuentra facultado para ejercer la representación legal de la referida Comisión y para "**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.**"

Ahora bien, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, establece:

"**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.**"

"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."



Por lo que si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 153, fracción IX y 503, fracción II, del Código Civil para el Estado de Guanajuato, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoya la conclusión anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 7/2007 que es del tenor literal siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los senadores del Congreso de la Unión; 3. El procurador general de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. **Por su parte, contra leyes locales están legitimados:** 1. El 33% de los diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y **4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.** Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se



trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarse: 1. El 33% de los senadores del Congreso de la Unión; 2. El procurador general de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal."²

CUARTO.—Causas de improcedencia. En este asunto no se hace valer causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno.

QUINTO.—Estudio. De los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión actora se desprende que la litis en la presente vía se circunscribe a determinar si

(1) El artículo 503, fracción II, del Código Civil para el Estado de Guanajuato, vulnera los derechos humanos a la igualdad y a la personalidad jurídica de las personas con discapacidad; y,

(2) El precepto 153, fracción IX, del Código Civil para el Estado de Guanajuato, viola los derechos humanos a la igualdad, personalidad jurídica, libre desarrollo de la personalidad y el derecho al matrimonio de las personas con discapacidad.

1. Inconstitucionalidad del artículo 503, fracción II, del Código Civil para el Estado de Guanajuato (incapacidad jurídica de las personas con discapacidad mental). La Comisión accionante considera que el precepto citado al rubro resulta contrario al derecho humano a la igualdad y a la personalidad jurídica, *ya que el establecimiento apriorístico de la falta de capacidad jurídica, por el simple hecho de contar con alguna discapacidad mental, constituye una restricción injustificada que coloca a ese sector de la población en una situación de exclusión respecto del resto de las personas y, concretamente, se traduce*

² Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1513.



en discriminación por razón de discapacidad, aunado a que tiene como efecto la denegación injustificada del reconocimiento a la personalidad jurídica.

A juicio de esta Corte Constitucional, el anterior motivo de disenso resulta **fundado** y, para establecer las razones de ello, en principio, debe tenerse en cuenta que la norma que se estima inconstitucional establece lo siguiente:

"Artículo 503. Tienen **incapacidad natural y legal:**

"...

"II. Los mayores de edad **con discapacidad intelectual**, aun cuando tengan intervalos lúcidos."

Como se desprende del anterior enunciado normativo, el legislador local estableció, *en términos absolutos*, que los mayores de edad con discapacidad intelectual tienen **"incapacidad natural y legal"**. Al respecto, debe tenerse que la propia codificación civil del Estado de Guanajuato, en su artículo 22 establece que: las **"incapacidades establecidas por la ley, constituyen restricciones a la capacidad jurídica"**; de ahí que las personas que cuenten con tales incapacidades legales **"podrán ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes."**

En ese sentido, acorde con la legislación civil de la referida entidad federativa, *basta con que el mayor de edad cuente con discapacidad intelectual para que le sea restringida en forma absoluta su capacidad jurídica*, lo que significa que dicha persona sólo podrá ejercitar sus derechos o adquirir obligaciones *a través de su representante*.

La referida restricción a la capacidad de ejercicio, como se ha anticipado, resulta contraria al principio de igualdad, así como al derecho a la personalidad jurídica, en tanto que, por una parte, **confunde y equipara la noción de "discapacidad intelectual" con la diversa de "incapacidad jurídica"** –en contravención al precepto 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad– y, por otra, **establece una diferenciación de trato legal que no encuentra justificación alguna a la luz del parámetro de regularidad constitucional.**



Se dice lo anterior, pues el Pleno de esta Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad **107/2015** y su acumulada **114/2015**, en la cual se invalidó una norma similar³ a la que es materia de estudio en la especie, determinó, en lo que interesa, que **"una persona con discapacidad, no es necesariamente una persona con una incapacidad de ejercicio"**. En ese sentido, el hecho de que en la ley se establezca que **"carezcan de capacidad de ejercicio"** las personas mayores de edad que presenten **"alguna perturbación, afección, alteración o daño, que trastorne las capacidades y funciones de pensamiento, raciocinio y toma de decisiones"**, resulta violatoria del derecho humano a la no discriminación y a la dignidad humana previstos en el artículo 1o. constitucional.

Pues al determinar de manera absoluta que los mayores de edad que presenten tales diversidades funcionales no pueden obligarse por sí mismos o manifestar su voluntad por algún medio, **"sino que deben ejercer sus derechos y contraer obligaciones por medio de sus representantes, no corresponde con el mandato de fuente convencional** (previsto en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad) **en sentido totalmente contrario ... de que deberá garantizarse el derecho de las personas con discapacidad a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero."**

Ello, pues lejos de reconocer la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad con las demás personas y establecer

³ Código Familiar para el Estado de Michoacán de Ocampo

"Artículo 15. Las discapacidades establecidas por la ley son solo restricciones a la capacidad de ejercicio.

"Son personas con discapacidad:

"...

"II. Las personas físicas que, siendo mayores de edad, presenten una perturbación, afección, alteración o daño, que trastorne las capacidades y funciones de pensamiento, raciocinio y toma de decisiones, provocando que no puedan obligarse por sí mismas o manifestar su voluntad por algún medio.

"Las personas con discapacidad podrán ejercer sus derechos y contraer obligaciones por medio de sus representantes."



las salvaguardias necesarias para su ejercicio y los ajustes razonables, **"establece una regla general de incapacidad jurídica para ciertos tipos de discapacidad, lo que ... resulta expresamente discriminatorio."**

Además, tal concepción jurídica **"reproduce el modelo de sustitución en la toma de decisiones, sin tomar en cuenta que ello no es acorde al modelo social de discapacidad consagrado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, conforme al cual la determinación judicial que limite la capacidad jurídica deberá tomar en consideración la primacía de la autodeterminación libre de la persona"**, de manera que se procure solamente la asistencia en la toma de sus decisiones y, por tanto, la mayor autotutela posible.

Consecuentemente, **"es indudable el error en el que incurre el legislador estatal, tanto al equiparar la incapacidad con la discapacidad, como al sustraer de las personas discapacitadas mentalmente toda posibilidad de actuar por sí mismas, lo cual provoca un trato discriminatorio a las personas con discapacidad que no tienen ninguna limitación física o mental para externar su voluntad."**

Como se desprende del anterior precedente, el Pleno de esta Corte Constitucional ya se ha pronunciado en el sentido de que **las normas que asimilan la discapacidad con la incapacidad jurídica** y, consecuentemente, establecen una regla general de incapacidad legal para las personas con diversidades funcionales, **resultan contrarias al derecho humano a la igualdad y al modelo social de discapacidad**, a que se refiere la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Asimismo, recientemente, la Primera Sala de esta Suprema Corte, al resolver el amparo en revisión **1368/2015** sostuvo que: **"el estado de interdicción parte de una premisa de sustitución de voluntad, paternalista y asistencialista que no reconoce derechos humanos: en lugar de buscar que la propia persona con discapacidad adopte sus decisiones, se designa a un tutor para que adopte las decisiones legales de las personas con discapacidad."**



La figura del estado de interdicción es **"una restricción desproporcionada al derecho a la capacidad jurídica"** y representa una injerencia indebida que no es armonizable con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Esta desproporción se ve reflejada, entre otros aspectos **"en la repercusión que tiene sobre otros derechos, pues el reconocimiento de la capacidad jurídica está vinculado de manera indisoluble con el disfrute de muchos otros derechos humanos."** Por ende, se concluyó que **"no existe correspondencia entre la importancia de la finalidad perseguida y los efectos perjudiciales que produce la interdicción en otros derechos."**

La supresión de la capacidad jurídica **"supone una sustitución completa de la voluntad de la persona con discapacidad"**, pues las personas incapaces sólo podrán ejercer sus derechos mediante sus representantes. Asimismo, la medida **"es excesivamente inclusiva y no contextualiza el derecho respecto de los apoyos y salvaguardas que la persona requiera para ejercer su capacidad jurídica, sino que pone el acento en la deficiencia y no en las barreras del entorno para el ejercicio pleno de todos los derechos."**

Es decir, la figura de interdicción **"representa el más claro ejemplo del modelo de sustitución de la voluntad"** y, al tomar en cuenta las características y condiciones individuales de la persona, niega como premisa general que todas las personas tienen derecho a la capacidad jurídica. Por tanto, negar o limitar la capacidad jurídica vulnera el derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley y constituye una violación de los artículos 5 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como del artículo 1o. constitucional.

Asimismo, la Primera Sala insistió **"en la distinción entre capacidad jurídica y capacidad mental"**. La capacidad jurídica consiste tanto en la capacidad de ser titular de derechos y obligaciones –capacidad de goce– como en la capacidad de ejercer esos derechos y obligaciones –capacidad de ejercicio–. Ciertamente, la capacidad jurídica y la toma de decisiones son conceptos que se encuentran estrechamente vinculados y constituyen herramientas fundamentales para que una persona pueda participar en la vida jurídica, pero también tiene su impacto en la vida cotidiana. Si bien ambos –capacidad jurídica y autonomía de la voluntad– parten de una tradición civilista, se han proyectado como derechos humanos.



La capacidad mental, en cambio, **"se refiere a la aptitud de una persona para adoptar decisiones que, naturalmente, varía de una persona a otra y puede ser diferente para una persona determinada en función de muchos factores, como pueden ser ambientales y sociales"**. El hecho que una persona tenga una discapacidad o una deficiencia **"no debe ser nunca motivo para negarle la capacidad jurídica ni derecho alguno"**. En virtud del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, **"los déficits en la capacidad mental no deben ser utilizados como justificación para negar la capacidad jurídica"**.

Es **"un error común que capacidad mental y capacidad jurídica se mezclen"**. La discapacidad de la persona o su aptitud para adoptar decisiones han sido considerados motivos legítimos para negar la capacidad jurídica, de modo que cuando se considera que una persona tiene una aptitud "deficiente" para adoptar decisiones –a menudo a causa de una discapacidad cognitiva o psicosocial–, se le retira su capacidad jurídica mediante el estado de interdicción.

Sin embargo, contraria a la postura de sustitución de la voluntad, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad **"reconoce de manera expresa e indudable el derecho a la capacidad jurídica de todas las personas con discapacidad, sin excepción alguna: no hace diferencia entre discapacidades"**. En suma, **"el derecho a la capacidad jurídica no es una cuestión de inteligencia en las decisiones que se adoptan, ni debe estar ligada a las condiciones mentales"**. Se basa simplemente en el reconocimiento de la voluntad de todo ser humano como elemento central del sistema de derechos.

A la luz de los anteriores precedentes, el Pleno de esta Corte Constitucional no encuentra mayores dificultades para **invalidar, en su totalidad**, la fracción II del artículo 503 del Código Civil para el Estado de Guanajuato, pues precisamente, el legislador local **pretendió equiparar la discapacidad mental con la incapacidad jurídica, lo cual representa la visión más rezagada y estereotipada de las personas con discapacidad**, cuyas diversidades funcionales son percibidas por el legislador *como verdaderas barreras individuales –y no sociales–* que las imposibilitan para incluirse en la sociedad y poder desarrollar



su propio proyecto de vida en condiciones de dignidad e igualdad. Ello constituye **el ejemplo prototípico del modelo de discapacidad individual y de sustitución de las decisiones, en donde se da por supuesto que las personas con discapacidad no pueden vivir de forma independiente.**

Esta presunción se basa en ideas prejuiciosas y estereotipadas, como lo es que **las personas con discapacidad no pueden adoptar decisiones por sí mismas y que, por consiguiente, necesitan que la sociedad las "proteja"**. Esta visión estereotipada priva a las personas con discapacidad de la posibilidad de poder ser incluidas en la sociedad y de decidir su propio futuro, transgiriéndose con ello el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a vivir de forma independiente y a ser incluidas en la comunidad, a que se refiere el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, mismo que se basa en el principio fundamental de que **todas las personas nacen iguales en dignidad y que todas las vidas tienen el mismo valor.**

Asimismo, esa visión errada de la discapacidad vulnera frontalmente el artículo 12 de la citada Convención, en virtud del cual se reconoce que **"todas las personas con discapacidad tienen plena capacidad jurídica"**.⁴ El derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley, necesariamente, entraña aceptar **"que la capacidad jurídica es un atributo universal inherente a todas las personas en razón de su condición humana y debe mantenerse para las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás"**.⁵

La capacidad jurídica es un presupuesto necesario para la plena inclusión y desarrollo de las personas con discapacidad, en tanto **"incluye la capacidad de ser titular de derechos y la de actuar en derecho"**;⁶ **"concede a la persona la protección plena de sus derechos por el ordenamiento jurídico"**⁷

⁴ ONU. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. "Observación general No. 1 (2014). "Artículo 12: Igual reconocimiento como persona ante la ley." 19 de mayo de 2014. Párr. 8.

⁵ Ídem.

⁶ Íbidem. Párr. 12.

⁷ Ídem.



y reconoce a toda persona con discapacidad **"como actor facultado para realizar transacciones y para crear relaciones jurídicas, modificarlas o ponerles fin"**.⁸ En suma, la capacidad jurídica **"garantiza que todo ser humano sea respetado como una persona titular de personalidad jurídica."**⁹

Por ende, en acato a esos principios, el Estado Mexicano tiene la obligación de **"abstenerse de cualquier actuación que prive a las personas con discapacidad del derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley"**.¹⁰ Para reconocer plenamente *la capacidad jurídica universal*, en virtud de la cual todas las personas, con independencia de su discapacidad o de su aptitud para adoptar decisiones, poseen una capacidad jurídica inherente, el Estado debe **"dejar de negar la capacidad jurídica cuando el propósito o efecto de esa negación sea una discriminación por motivos de discapacidad."**¹¹

La no discriminación en el reconocimiento de la capacidad jurídica **"restablece la autonomía y respeta la dignidad humana de la persona"**.¹² Para ese propósito, es menester que el legislador, en armonización con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, **abandone el enfoque de la discapacidad basado en criterios de tipo médico y caritativo en el que se ve a las personas con discapacidad como objetos pasivos de atención** y en su lugar, transite hacia un enfoque basado en el modelo social de discapacidad.

El pleno ejercicio de los derechos a la igualdad y a la capacidad jurídica, *es a la vez resultado y condición de la lucha contra los estereotipos y prejuicios relativos a las personas con discapacidad y la promoción de la toma de conciencia respecto de sus capacidades y aportaciones a la sociedad.*

Aunado a lo anterior, la disposición que se analiza, **transgrede el derecho humano al igual reconocimiento ante la ley y la no discriminación, previstos**

⁸ Ídem.

⁹ Íbidem. Párr. 11.

¹⁰ Íbidem. Párr. 24.

¹¹ Íbidem. Párr. 25.

¹² Íbidem. Párr. 33.



en los artículos 1o. constitucional y 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Es así, pues el derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley y a no sufrir discriminación exige, entre otras cuestiones, que **"cuando el Estado niegue la capacidad jurídica, lo haga aplicando los mismos motivos a todas las personas"**.¹³ En otras palabras, **"la negación de la capacidad jurídica no debe basarse en un rasgo personal como ... la discapacidad, ni tener el propósito o el efecto de tratar a esas personas de manera diferente."**¹⁴

En ese contexto, si como se ha expuesto, la fracción II del artículo 503 del Código Civil para el Estado de Guanajuato, determina, de manera absoluta, que los mayores de edad *con discapacidad intelectual, aun cuando tengan intervalos lúcidos*, no pueden obligarse por sí mismos o manifestar su voluntad por algún medio, sino que deben ejercer sus derechos y contraer obligaciones por medio de sus representantes; luego, se colige que tal decisión legislativa no corresponde con los mandatos constitucionales y convencionales referidos, en virtud de que la **"denegación de la adopción de decisiones sobre la base de la discapacidad ... es discriminatoria."**¹⁵

En efecto, la discriminación *por motivos de discapacidad*, puede ser entendida como **"cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales."**¹⁶ De ahí que la legislación que se impugna, lejos de reconocer la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, *en igualdad de condiciones con las demás personas* y establecer las salvaguardias necesarias para su ejercicio y los ajustes razonables, **establece una regla absoluta de incapacidad jurídica, por el simple hecho de contar con una "discapacidad intelectual", lo que a juicio de este Tribunal Pleno resulta frontalmente discriminatorio.**

¹³ *Ibidem*, Párr. 32.

¹⁴ *Ídem*.

¹⁵ ONU. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. "Observación general núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación". 26 de abril de 2018. Párr. 47.

¹⁶ *Ibidem*. Párr. 17.



Asimismo, resulta relevante precisar que, conforme al parámetro de regularidad constitucional, el Estado Mexicano *debe establecer las salvaguardias necesarias para evitar que, en el ejercicio de la capacidad jurídica, las personas con discapacidad sufran de discriminación*. Esto es, conforme al derecho humano al igual reconocimiento ante la ley y la no discriminación, el Estado está obligado **"a efectuar las modificaciones o adaptaciones necesarias para que las personas con discapacidad puedan ejercer su capacidad jurídica"**.¹⁷

Una de ellas es remplazar los sistemas o regímenes basados en la sustitución de decisiones, por los diversos de *apoyo para la toma de decisiones*. Aunque los regímenes de apoyo para la toma de decisiones pueden adoptar muchas formas, *todos deben incluir determinadas disposiciones esenciales para asegurar el cumplimiento del igual reconocimiento como persona ante la ley*, entre ellas las siguientes:¹⁸

I. El apoyo para la adopción de decisiones debe estar disponible para todos. El grado de apoyo que necesite una persona, especialmente cuando es elevado, no debe ser un obstáculo para obtener apoyo en la adopción de decisiones;

II. Todas las formas de apoyo en el ejercicio de la capacidad jurídica, incluidas las formas más intensas, deben estar basadas en la voluntad y las preferencias de la persona, no en lo que se suponga que es su interés superior objetivo;

III. El modo de comunicación de una persona no debe ser un obstáculo para obtener apoyo en la adopción de decisiones, incluso cuando esa comunicación sea no convencional o cuando sea comprendida por muy pocas personas;

IV. La persona o las personas encargadas del apoyo que haya escogido oficialmente la persona concernida deben disponer de un reconocimiento jurídico

¹⁷ ONU. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. "Observación General No. 1 (2014). Artículo 12: Igual reconocimiento como persona ante la ley." 19 de mayo de 2014. Párr. 34.

¹⁸ Ibidem. Párr. 29.



accesible, y los Estados tienen la obligación de facilitar la creación de apoyo, especialmente para las personas que estén aisladas y tal vez no tengan acceso a los apoyos que se dan de forma natural en las comunidades;

V. A fin de cumplir con la prescripción enunciada en el artículo 12, párrafo 3, de la Convención de que los Estados Partes deben adoptar medidas para "proporcionar acceso" al apoyo necesario, los Estados Partes deben velar porque las personas con discapacidad puedan obtener ese apoyo a un costo simbólico o gratuitamente y porque la falta de recursos financieros no sea un obstáculo para acceder al apoyo en el ejercicio de la capacidad jurídica;

VI. El apoyo en la adopción de decisiones no debe utilizarse como justificación para limitar otros derechos fundamentales de las personas con discapacidad, especialmente el derecho de voto, el derecho a contraer matrimonio, o a establecer una unión civil, y a fundar una familia, los derechos reproductivos, la patria potestad, el derecho a otorgar su consentimiento para las relaciones íntimas y el tratamiento médico y el derecho a la libertad;

VII. La persona debe tener derecho a rechazar el apoyo y a poner fin a la relación de apoyo o cambiarla en cualquier momento;

VIII. Deben establecerse salvaguardias para todos los procesos relacionados con la capacidad jurídica y el apoyo en el ejercicio de la capacidad jurídica. El objetivo de las salvaguardias es garantizar que se respeten la voluntad y las preferencias de la persona; y,

IX. La prestación de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica no debe depender de una evaluación de la capacidad mental; para ese apoyo en el ejercicio de la capacidad jurídica se requieren indicadores nuevos y no discriminatorios de las necesidades de apoyo.

A pesar de ello, como se aprecia en la especie, lejos de que el Estado salvaguardara, a través de medidas positivas –como lo es la instrumentación normativa de un verdadero modelo de apoyo en la toma de decisiones, con las características acabadas de enumerar–, el derecho humano a la capacidad



jurídica de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones, **el legislador se limitó a negar en forma absoluta y categórica tal capacidad a las personas con "discapacidad intelectual", por el solo hecho de contar con esa diversidad funcional; lo cual refuerza la conclusión de que la norma impugnada resulta frontalmente contraria al derecho humano al igual reconocimiento ante la ley y la no discriminación.**

En ese sentido, normas como las aquí analizadas, no sólo constituyen un retroceso en el modelo social de la discapacidad **y una violación frontal al derecho humano de igualdad ante la ley, sino que fortalecen prejuicios y estereotipos sobre las personas con discapacidad, lo cual tiene un efecto estigmatizante en sus destinatarios.** En efecto, el estigma, a grandes rasgos, puede caracterizarse de la siguiente manera:¹⁹

- **Noción:** es un proceso de deshumanización, degradación, *desacreditación y desvalorización de las personas de ciertos grupos de población.* El objeto del estigma es un atributo, cualidad o identidad que se considera "inferior" o "anormal" -como lo puede ser una discapacidad-, se basa en una concepción social de lo que somos "nosotros", en contraposición a "ellos", que confirma la "normalidad" de la mayoría.

- **Manifestación:** el estigma se manifiesta de diferentes maneras, combinando el ostracismo, el abandono, la evitación, el rechazo, el aislamiento, la exclusión, la intimidación, la desacreditación, la culpabilización, el acoso y la violencia física, entre muchas otras manifestaciones, pero a un nivel fundamental todas ellas tienen su origen en el proceso de desvalorización y deshumanización de las personas de determinados grupos.

- **Repercusiones:** el estigma puede vivirse como una vergüenza, una culpa o una sensación de incomodidad personal, constituyendo entonces un estigma internalizado, que se manifiesta en la autoexclusión de los servicios

¹⁹ Las características referidas se extraen del informe de la relatora especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, intitulado "*El estigma y el ejercicio de los derechos humanos al agua y el saneamiento*". Consultable en su versión digital en el siguiente enlace: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/.../A-HRC-24-44_sp.doc.



y las oportunidades, en una baja autoestima y en percepciones negativas de sí mismo, aislamiento social y temor a revelar el propio estado de estigmatización.

En ese sentido, **pretender equiparar a la "discapacidad" mental con la incapacidad legal**, como lo estipula el legislador local en la fracción II del artículo 503 del Código Civil para el Estado de Guanajuato, no sólo pone en situación de desventaja a las personas que cuenten con tal condición, **sino que contribuye, deliberada o indeliberadamente, a la formación o fortalecimiento de prejuicios y estereotipos sobre las personas que cuenten con tal discapacidad.**

Es decir, *es susceptible de generar la percepción de que tales personas cuentan con atributos o cualidades "anormales" respecto de las del resto de la población y de que sean vistas como "un problema que solucionar" o como "una carga" y, por ello, resulte necesario sustraerlas de toda posibilidad de actuar por sí mismas*; lo que consecuentemente **tiene un efecto estigmatizante** –la creación de una división entre "nosotros" y "ellos"– que resulta contrario a las obligaciones que ha contraído el Estado Mexicano respecto al derecho humano de igualdad y no discriminación de las personas que cuenten con alguna discapacidad.

En esa inteligencia, contrario a lo aducido en la especie por el Poder Legislativo, la fracción II del artículo 503 del Código Civil para el Estado de Guanajuato, *al resultar discriminatoria y estigmatizante*, no resulta susceptible de ser interpretada de manera conforme al parámetro de regularidad constitucional, **"ya que la interpretación conforme no repararía el trato diferenciado generado, pues lo que se busca es suprimir la discriminación generada por la norma, cesando su constante afectación y la inclusión expresa en el régimen jurídico en cuestión"**.

Un planteamiento como el pretendido por el legislador local –esto es, realizar la interpretación conforme de normas discriminatorias como la analizada en la especie–, **"es incompatible con un Estado constitucional de derecho"** que aspira a tratar con igual consideración y respeto a todos sus ciudadanos y ciudadanas. Si se considera que una norma es discriminatoria, **"la interpretación conforme no repara dicha discriminación porque lo que buscan las**



personas discriminadas es la cesación de la constante afectación y su inclusión expresa en el régimen jurídico en cuestión."

A través de la declaratoria de inconstitucionalidad de la exclusión injustificada contenida en la fracción II del artículo 503 del Código Civil para el Estado de Guanajuato, este tribunal **"sitúa a la dignidad del ser humano más allá de los meros efectos restitutivos y articula un entendimiento de dignidad que es fundamentalmente transformativo y sustantivo."**

Da sustento a lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 47/2015 (10a.) que se lee bajo el título y subtítulo,: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR.",²⁰ así como la tesis 2a. X/2017 (10a.) intitulada: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME."²¹

Atento a lo hasta aquí expuesto, el Pleno de este Alto Tribunal concluye que **debe invalidarse** en su totalidad la fracción II del artículo 503 del Código Civil para el Estado de Guanajuato, al resultar contraria a los derechos humanos a la no discriminación y al igual reconocimiento como persona ante la ley, a que se refieren los preceptos 5 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

2. Inconstitucionalidad del artículo 153, fracción IX, del Código Civil para el Estado de Guanajuato (impedimento para contraer matrimonio). Finalmente, la Comisión accionante considera que el precepto citado al rubro resulta discriminatorio e impide que las personas con discapacidad puedan formar una familia dentro de la institución matrimonial, *al establecer injustificada-mente que la discapacidad intelectual constituye un impedimento para contraer matrimonio.*

²⁰ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 394, Décima Época.

²¹ Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1394, Décima Época.



A juicio del Pleno de este Alto Tribunal, el anterior motivo de disenso resulta **fundado** y, para establecer las razones de ello, en principio, debe tenerse en cuenta que la norma que se estima inconstitucional establece lo siguiente:

"Artículo 153. Son impedimentos para contraer matrimonio:

"...

"IX. La discapacidad intelectual."

Como se desprende del anterior enunciado normativo, el legislador local estableció, *apriorísticamente y en términos absolutos*, que los mayores de edad con discapacidad intelectual se encuentran impedidos para contraer matrimonio.

A juicio del Pleno de este Alto Tribunal, la referida restricción *resulta contraria a la proscripción de discriminación, así como al derecho humano al matrimonio y a la familia*, pues el hecho de considerar a la referida discapacidad como un impedimento para contraer matrimonio, *resulta injustificada a la luz del parámetro de regularidad constitucional*, por las razones que se exponen a continuación:

En principio, porque para esta Corte Constitucional es claro que, desde la perspectiva convencional, **está terminantemente proscrito** que el legislador, ya local, ya federal, **pueda establecer que las personas que presenten alguna diversidad funcional de carácter intelectual se encuentren imposibilitadas, por ese simple hecho, para contraer matrimonio.**

Lo anterior, en virtud de que el artículo 23 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, expresamente establece la obligación estatal de tomar medidas efectivas y pertinentes **"para poner fin a la discriminación contra las personas con discapacidad en todas las cuestiones relacionadas con el matrimonio, la familia, la paternidad y las relaciones personales."**

Para ese propósito, el Estado debe asegurar que **"se reconozca el derecho de todas las personas con discapacidad en edad de contraer matrimonio.**



a casarse y fundar una familia sobre la base del consentimiento libre y pleno de los futuros cónyuges". En ese sentido, es evidente que el precepto 153, fracción IX, del Código Civil para el Estado de Guanajuato, **resulta inconven-**
cional por vulnerar de manera frontal el artículo 23 de la citada Convención, en virtud del cual se reconoce el derecho de las personas con discapacidad al respeto del hogar y la familia.

Asimismo, como se ha expuesto, si el derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley entraña, entre otras cuestiones, *aceptar que la capacidad jurídica es un atributo universal inherente a todas las personas*, resulta inconcuso que **el impedimento absoluto de que las personas con discapacidad intelectual puedan contraer matrimonio, vulnera tal atributo intrínseco al ser humano, al serles sustraída de su esfera jurídica su capacidad jurídica para acceder a tal institución jurídica**, en clara contraposición con el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En efecto, **el referido impedimento matrimonial es excesivamente inclusivo y no contextualiza el derecho respecto de los apoyos y salvaguardias que la persona con discapacidad, en su caso, requiera para ejercer su capacidad jurídica**, sino que pone el acento en la deficiencia y no en las barreras del entorno para el ejercicio pleno de todos los derechos.

Con ello, indefectiblemente, se vulnera la máxima consagrada en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, a saber: **el hecho que una persona cuente con alguna diversidad intelectual no debe ser nunca motivo para negarle su capacidad jurídica ni sus derechos**—entre ellos, el derecho a casarse y a formar una familia, a que se refiere el precepto 23 de la citada Convención—.

Asimismo, esta Suprema Corte no puede inadvertir que, en reiteradas ocasiones, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha externado su preocupación en el sentido de que **"las personas con discapacidad son a menudo discriminadas en el ejercicio de su derecho a contraer**



matrimonio o en sus derechos familiares y a la patria potestad, debido a leyes y políticas discriminatorias y a medidas administrativas."²²

Incluso, el referido comité ha advertido que en nuestro sistema jurídico existen diversas normas que restringen el derecho de las personas con discapacidad a casarse, por lo que ha urgido al Estado Mexicano a **"revisar y armonizar su Código Civil (tanto federal, como el de las entidades federativas) para garantizar los derechos de todas las personas con discapacidad a casarse"**.²³

Finalmente, tal comité también ha precisado que el régimen de asistencia o apoyo en la toma de decisiones, **"no debe utilizarse como justificación para limitar otros derechos fundamentales de las personas con discapacidad, especialmente ... el derecho a contraer matrimonio, o a establecer una unión civil, y a fundar una familia"**.²⁴ En efecto, si bien la persona con discapacidad *puede ser ayudada en algunos casos para adoptar la decisión de casarse, es ésta quien en última instancia debe tomar tal decisión.*

Como lo sostuvo la Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión **2805/2014**, el modelo de apoyo en la toma de decisiones contempla en todo momento la voluntad y preferencias de la persona con discapacidad, sin restringir su facultad de adoptar decisiones legales por sí mismas, pero reconociendo que en determinados casos, se le puede asistir para adoptar sus propias decisiones legales dotándole para ello de los apoyos y las salvaguardias necesarias, *para que de esta manera se respeten los derechos, voluntad y preferencias de la persona con discapacidad.*

En el entendido de que, cuando a pesar de que se ha realizado un esfuerzo considerable, fuere *imposible determinar la voluntad y las preferencias de la*

²² ONU. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. "Observación general núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación". 26 de abril de 2018. Párr. 61.

²³ ONU. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. "Observaciones finales sobre el informe inicial de México". 27 de octubre de 2014. Párr. 46.

²⁴ ONU. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. "Observación general No. 1 (2014) Artículo 12: Igual reconocimiento como persona ante la ley". 19 de mayo de 2014. Párr. 29, inciso f).



persona, la determinación del denominado "interés superior" debe sustituirse por la "mejor interpretación posible de la voluntad y las preferencias". Así, cuando la persona con discapacidad hubiese manifestado de algún modo su voluntad, acorde con el paradigma de la mejor interpretación posible, *habría que establecer y respetar los mecanismos necesarios para que esa manifestación no sufra detrimento o sea sustituida*. Las tesis que derivaron de tal precedente se leen bajo el rubro:

"PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL MODELO SOCIAL DE ASISTENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES ENTRAÑA EL PLENO RESPETO A SUS DERECHOS, VOLUNTAD Y PREFERENCIAS."²⁵

"PERSONAS CON DISCAPACIDAD. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MEJOR INTERPRETACIÓN POSIBLE DE SU VOLUNTAD Y SUS PREFERENCIAS (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1 Y 12 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS)."²⁶

En esa inteligencia, esta Corte Constitucional advierte que uno de los grandes vicios de inconstitucionalidad del artículo 153, fracción IX, del Código Civil para el Estado de Guanajuato, estriba **no sólo en que se dé minusvalía a la opinión o voluntad de la persona con discapacidad intelectual** –por ejemplo, dándole un mayor peso a lo expresado por terceros, como lo podrían ser los tutores o representantes, lo cual ya de por sí resultaría contrario al modelo de asistencia en la toma de decisiones–, **sino que dichas expresiones volitivas y demás preferencias externadas por la persona con discapacidad, resultan absolutamente disvaliosas para efectos legales**, pues conforme al citado precepto jurídico, **es del todo intrascendente si la persona desea contraer matrimonio, pues esa posibilidad le está vedada en términos absolutos, por su sola condición de discapacidad intelectual**.

²⁵ Visible en la página 1103, Libro 16, Tomo II, marzo de 2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época.

²⁶ Consultable en la página 1102, Libro 16, Tomo II, marzo de 2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época.



Es decir, atento a la fracción normativa impugnada, **la "voz" de la persona con discapacidad es absolutamente silenciada y menospreciada, carece de todo valor jurídico; no ha lugar siquiera a que la persona sea apoyada o asistida en la decisión de contraer matrimonio**, en tanto la norma proscribete terminantemente que el individuo pueda acceder a esa institución jurídica, *con entera independencia de sus deseos, inclinaciones o decisiones sobre esa materia.*

Claramente, **este tipo de restricciones absolutas, apriorísticas, sobre-inclusivas, desproporcionales e injustificadas a los derechos humanos de las personas con discapacidad**, como lo son los derechos al matrimonio y a formar una familia, en igualdad de condiciones, **no pueden tener cabida en ningún Estado de derecho.**

Más aún si **dicha restricción se encuentra basada en ideas prejuiciosas y estereotipadas**, como lo es el suponer que las personas con discapacidad no pueden adoptar decisiones por sí mismas y que, por consiguiente, necesitan que la sociedad las "proteja". Situación que se corrobora con el informe rendido por el Ejecutivo Local, en el cual se aduce que el impedimento para contraer matrimonio que se impugna en la especie, parte de la base de que, **"las personas que presentan una deficiencia intelectual ... requieren una mayor protección del Estado, quien deberá velar porque su esfera jurídica no sea trastocada ante esa debilidad."**

Esa visión por parte de las autoridades estatales, esto es, de no sólo colocar la discapacidad en el individuo –en contravención al modelo social de la discapacidad–, *sino peor aún, de apreciarlo como una persona "débil" que debe ser "protegida" contra la posibilidad de tomar decisiones relevantes por sí misma*, como lo es la relativa a contraer matrimonio, **constituye una concepción desarraigada y anacrónica de la discapacidad que, en forma alguna, debe institucionalizarse a través de normas jurídicas** como la examinada en la especie.

Por el contrario, atento a los débitos convencionales que ha adoptado el Estado Mexicano, **es indispensable que tales estereotipos y prejuicios, expresados en forma de ley, sean invalidados y expulsados del ordenamiento legal**, a fin de que *no se continúen perpetuando aquellas ideas que atentan*



contra la dignidad de las personas con discapacidad y que resultan claramente discriminatorias.

En ese sentido, se colige que la prohibición absoluta de que las personas con discapacidad intelectual puedan contraer matrimonio, a que se refiere el artículo 153, fracción IX, del Código Civil para el Estado de Guanajuato, *al resultar discriminatoria*, no puede ser susceptible de interpretación conforme, sino que **debe ser declarada inconstitucional**, a fin de situar a la dignidad del ser humano más allá de los meros efectos restitutivos y articular un entendimiento de dignidad que es fundamentalmente transformativo y sustantivo.

Adicionalmente, esta Corte Constitucional considera que la referida restricción a los derechos al matrimonio y a la familia –reconocidos por el artículo 23 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad–, tiene una incidencia perjudicial, en grado relevante, a las posibilidades de que la persona con discapacidad pueda *desarrollar su propio proyecto de vida en condiciones de dignidad*. Es así, pues el proyecto de vida se asocia al concepto de realización personal "**que a su vez se sustenta en las opciones que el sujeto puede tener para conducir su vida y alcanzar el destino que se propone**".²⁷

No se podría decir que una persona es verdaderamente libre "**si carece de opciones para encaminar su existencia y llevarla a su natural culminación**".²⁸ Esas opciones "**poseen, en sí mismas, un alto valor existencial**".²⁹ Por tanto, su cancelación o menoscabo implican la reducción objetiva de la libertad y la pérdida de un valor que no puede ser ajeno a la observación de esta Corte Constitucional.

El matrimonio, en tanto derecho fundamental de las personas con discapacidad, *guarda un papel relevante en el proyecto de vida de quienes desean ejercerlo*. Difícilmente podríamos concebir la generación de un verdadero proyecto de vida y la posibilidad de una plena realización personal o existencial del

²⁷ Corte IDH. *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42. Párrafo 148.

²⁸ Ídem.

²⁹ Ídem.



ser, si la opción de contraer matrimonio, para las personas con alguna diversidad funcional del tipo intelectual, se encuentra vedada en términos absolutos por el legislador.

Pocas instituciones jurídicas tienen un impacto tan especial y trascendente en la existencia del género humano, en el desenvolvimiento de su proyecto de vida y en la oportunidad de su plena realización, como acontece en el caso de la institución matrimonial.

El respeto a la dignidad ontológica de las personas con discapacidad, su plena inclusión social y la oportunidad de vivir de forma independiente y, consecuentemente, *de generar un proyecto de vida que sea acorde a sus propias decisiones*, **constrñen a que se respeten plenamente los derechos de tales personas a contraer matrimonio, a casarse y fundar una familia sobre la base del consentimiento libre y pleno**, en términos del artículo 23 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Atento a lo hasta aquí expuesto, el Pleno de este Alto Tribunal concluye que **debe invalidarse**, en su totalidad, la fracción IX del artículo 153 del Código Civil para el Estado de Guanajuato, al resultar contraria a los derechos humanos a la igualdad y al respeto del hogar y de la familia de las personas con discapacidad.

SEXTO.—**Efectos.** En virtud de las razones expresadas anteriormente, este tribunal concluye que **debe declararse la invalidez total** de los artículos 153, fracción IX y 503, fracción II, del Código Civil para el Estado de Guanajuato, reformados mediante Decreto Número 324, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veinticuatro de septiembre de dos mil dieciocho.

Ahora bien, los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que las sentencias que se dicten en las acciones de inconstitucionalidad deberán contener: **(I)** los alcances y efectos; **(II)** la fijación precisa, en su caso, de los órganos obligados a cumplirla; **(III)** las normas generales o actos respecto de los cuales opere; y, **(IV)** todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.



Además, las mismas normas prevén que 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. No obstante, este mandato que ha sido interpretado por este Tribunal Pleno en su jurisprudencia P./J. 32/2006, en el sentido de que **no existe la obligación de analizar exhaustivamente todos los ordenamientos legales relacionados con la norma declarada inconstitucional** y además desentrañar el sentido de sus disposiciones, a fin de determinar las normas a las que puedan hacerse extensivos los efectos de tal declaración de invalidez, sino que para poder hacer tal pronunciamiento **basta con revisar si el vínculo de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas sea claro y se advierta sin dificultad alguna del estudio de la problemática planteada.**

En adición a lo anterior, y con el fin de proporcionar mayor efectividad a las ejecutorias invalidantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conviene precisar **que tratándose de alguna disposición declarada inconstitucional que contenga un concepto jurídico, cuya definición trascienda a un número importante de normas que adopten su contenido**, ya sea dentro de la propia ley en la que se ubica el precepto invalidado, o inclusive, dentro de otros ordenamientos emitidos por el mismo órgano legislativo, **no es necesario verificar cuáles de todos esos preceptos son los que se verán afectados por la invalidez decretada, y menos aún expulsarlos del orden jurídico**, pues además de que ello implicaría una difícil revisión exhaustiva, también se podrían ocasionar innumerables vacíos legislativos con la consecuente inseguridad jurídica que tal situación conlleva.

Por tanto, cuando **lo declarado inconstitucional incida en la forma en la que el legislador concibió una institución jurídica**, no es imprescindible que todas y cada una de aquellas diversas disposiciones que tomen como base de su texto el concepto legal declarado inconstitucional, también necesariamente deban declararse inválidas en forma extensiva –en su totalidad o en alguna porción de ellas– porque con este proceder lejos de ofrecerse seguridad jurídica con la ejecutoria, la expulsión completa o parcial del orden jurídico de un número importante de normas propiciaría una variedad de lagunas legales que pueden llegar a impedir la regulación de una determinada conducta, entre tanto se legisla nuevamente para reparar la inconstitucionalidad advertida.



En tal virtud, en este tipo de casos bastará con que el Tribunal Pleno señale que **todos aquellos otros preceptos edificados sobre el concepto jurídico declarado inconstitucional se interpreten de acuerdo con la nueva definición que sea conforme con la Constitución Federal**, de manera que con este mandato de interpretación se facilite su aplicación sin necesidad de hacer extensiva en forma indiscriminada la invalidez declarada.

A este respecto conviene señalar que en la jurisprudencia P./J. 84/2007, el Tribunal Pleno determinó que cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a sus sentencias debe salvaguardar de manera eficaz el orden jurídico, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor incertidumbre que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos.

En el caso concreto, se advierte que el Código Civil para el Estado de Guanajuato **contiene numerosas disposiciones en las que se utiliza el concepto de la discapacidad mental en muy diversos supuestos**. En estas condiciones, y de acuerdo con lo resuelto por este Tribunal Pleno al declarar la inconstitucionalidad de los artículos 153, fracción IX y 503, fracción II, del Código Civil para el Estado de Guanajuato, **por concebir inconventionalmente la figura jurídica de la discapacidad de las personas**, se determina que respecto de las restantes disposiciones del propio código en las que se aluda a ella, **los operadores jurídicos deberán atender**, en su caso, a lo siguiente:

I. Interpretarán las normas relativas del ordenamiento mencionado en términos de lo dispuesto en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el cual dispone en sus párrafos 1 y 2 que: **"Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica"** y que **"Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida."**



II. Adoptarán invariablemente como base de su interpretación el llamado "**esquema o modelo de asistencia en la toma de decisiones**" que consagra el modelo social de discapacidad al que se refieren las tesis de esta Corte Constitucional que se leen bajo los siguientes de título y subtítulo:

"PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL MODELO SOCIAL DE ASISTENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES ENTRAÑA EL PLENO RESPETO A SUS DERECHOS, VOLUNTAD Y PREFERENCIAS."³⁰

"PERSONAS CON DISCAPACIDAD. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MEJOR INTERPRETACIÓN POSIBLE DE SU VOLUNTAD Y SUS PREFERENCIAS (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1 Y 12 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS)."³¹

"MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD. EL ARTÍCULO 12 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD CONSAGRA EL ESQUEMA DE ASISTENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES."³²

Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia, la presente resolución **surtirá todos sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guanajuato.**

Además, para el eficaz cumplimiento de esta ejecutoria, la misma deberá notificarse también al titular del Poder Ejecutivo, al Supremo Tribunal de Justicia y a la Fiscalía General de Justicia, todos del Estado de Guanajuato, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Décimo Sexto Circuito y a los Juzgados de Distrito en la mencionada entidad federativa.

A idénticas consideraciones arribó este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad **107/2015** y su acumulada **114/2015**, por lo que hace *al tipo de efectos que deben otorgarse a la invalidez de las normas jurídicas conte-*

³⁰ Visible en la página 1103, Libro 16, Tomo II, marzo de 2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época.

³¹ Consultable en la página 1102, Libro 16, Tomo II, marzo de 2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época.

³² Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 531, Décima Época.



*nidas en alguna codificación civil y que restrinjan la capacidad jurídica de las personas con discapacidad.*³³

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 153, fracción IX, y 503, fracción II, del Código Civil para el Estado de Guanajuato, reformados mediante el Decreto Número 324, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de septiembre de dos mil dieciocho; de conformidad con lo establecido en el considerando quinto de esta decisión, la cual **surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guanajuato**, en atención a lo establecido en el considerando sexto de esta determinación.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como al titular del Poder Ejecutivo, al Supremo Tribunal de Justicia y a la Fiscalía General de

³³ Tales consideraciones se reflejaron en el cuarto de los puntos resolutivos de tales acciones, el cual quedó plasmado, en lo que interesa, de la siguiente manera:

"Cuarto. Para los efectos precisados en el último considerando de esta ejecutoria ... las normas generales del orden jurídico del Estado de Michoacán, que se refieren al concepto de discapacidad, se interpretarán atendiendo a lo dispuesto en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y al esquema de asistencia en la toma de decisiones; en términos de los considerandos noveno, décimo, décimo segundo, décimo tercero y décimo quinto de la presente resolución."

Esa parte del referido resolutive se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo quinto, relativo a los efectos de la invalidez de las normas, en su parte tercera, consistente en determinar que, dada la invalidez decretada del artículo 15 del Código Familiar para el Estado de Michoacán de Ocampo y a los efectos imprimidos en la acción de inconstitucionalidad 32/2016, los operadores jurídicos deberán interpretar las restantes disposiciones del propio Código, en las que se aluda a la discapacidad de las personas, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y al esquema de asistencia en la toma de decisiones. El Ministro Medina Mora I. se ausentó durante esta votación.



Justicia, todos del Estado de Guanajuato, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Décimo Sexto Circuito y a los Juzgados de Distrito en la mencionada entidad federativa.

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, Franco González Salas, 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 las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas de criterio, en contra de algunas consideraciones y por un test de escrutinio estricto, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones y obligada por la mayoría en el tema de la consulta, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría en el tema de la consulta y en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, alusivo al impedimento para contraer matrimonio, consistente en declarar la invalidez del artículo 153, fracción IX, del Código Civil para el Estado de Guanajuato, reformado mediante Decreto Número 324, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de septiembre de dos mil dieciocho. Los Ministros Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas de criterio, en contra de algunas consideraciones y por un test de escrutinio estricto, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones y obligada por la mayoría en el tema de la consulta, Ríos Farjat con precisio-



nes, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría en el tema de la consulta y en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, alusivo a la incapacidad jurídica de las personas con discapacidad mental, consistente en declarar la invalidez del artículo 503, fracción II, del Código Civil para el Estado de Guanajuato, reformado mediante Decreto Número 324, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de septiembre de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas con precisiones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) no declarar la invalidez, por extensión, de ninguna otra disposición del Código Civil para el Estado de Guanajuato en las que se utiliza el concepto de la discapacidad mental, sino ordenar interpretarse en términos de lo dispuesto en el artículo 12, párrafos 1 y 2, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como adoptar el llamado "esquema o modelo de asistencia en la toma de decisiones", consagrado en las tesis de esta Suprema Corte; y, 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Guanajuato. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros 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 resolutive:

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería consulta a las personas con



discapacidad previa a la emisión del Decreto Número 324, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el veinticuatro de septiembre de dos mil dieciocho, mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos del Código Civil para el Estado de Guanajuato. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea se expresaron en sentido de que se requería dicha consulta.

En relación con el pie de los puntos resolutivos:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas con precisiones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta ejecutoria, esta sentencia deberá notificarse también al titular del Poder Ejecutivo, al Supremo Tribunal de Justicia y a la Fiscalía General del Estado de Guanajuato, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Décimo Sexto Circuito y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Guanajuato. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular.

El Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de veintiocho de enero de dos mil veinte previo aviso a la presidencia.

El Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena no asistió a la sesión de treinta de enero 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 propuestos.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de junio de 2021.

Las tesis de jurisprudencia y aislada 1a./J. 47/2015 (10a.) y 2a. X/2017 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas y 3 de marzo de 2017 a las 10:06 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. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

II. PROCURACIÓN DE JUSTICIA. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS GOZAN DE LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA INSTITUIR REQUISITOS DE ACCESO PARA ENCABEZAR LA TITULARIDAD DEL ORGANISMO RESPECTIVO.

III. PROCURACIÓN DE JUSTICIA. LA FIGURA DEL FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA, PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO PUEDE SERVIR COMO PARÁMETRO DE REFERENCIA PARA DILUCIDAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS REQUISITOS PARA OCUPAR EL CARGO HOMÓLOGO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

IV. PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. TIENE EFECTOS DE IRRADIACIÓN QUE SE PROYECTAN EN LA PROTECCIÓN A LA PERSONA DE CUALQUIER TIPO DE MEDIDA DESFAVORABLE POR ESTAR SUJETA A UN PROCESO PENAL, EVITANDO QUE SE HAGA UNA EQUIPARACIÓN ENTRE IMPUTADO Y CULPABLE EN ÁMBITOS EXTRAPROCESALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 101, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "... O ENCONTRARSE SUJETO A PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD.", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

V. PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. SU NATURALEZA Y ALCANCES.

VI. PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN SU VERTIENTE DE REGLA DE TRATAMIENTO DEL IMPUTADO. ORDENA QUE LAS PERSONAS QUE ESTÁN SUJETAS A PROCESO PENAL NO SEAN TRATADAS DE LA MISMA MANERA QUE LAS PERSONAS QUE HAN SIDO DECLARADAS CULPABLES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 101, FRACCIÓN VI, EN SU POR-



CIÓN NORMATIVA "... O ENCONTRARSE SUJETO A PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD.", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

VII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO ESTAR SUJETO A UN PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PARA OCUPAR EL CARGO DE FISCAL GENERAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO VULNERA EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 101, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "... O ENCONTRARSE SUJETO A PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD.", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 101, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "... O ENCONTRARSE SUJETO A PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD" DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO)."

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 73/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 28 DE ENERO DE 2020. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: MÓNICA JAIMES GAONA.

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

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación.** Por escrito presentado el doce de septiembre de dos mil dieciocho, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad



en contra del artículo 101, fracción VI, en la porción normativa que establece "**...o encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad...**"; de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, reformado mediante decreto publicado el trece de agosto de dos mil dieciocho, en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.

Señaló como autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas al Poder Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Michoacán de Ocampo.

SEGUNDO.—Normas constitucionales y convencionales que se aduce violadas.

- Artículos 1o., 5o. y 35, fracción VI, de la Constitución Federal.
- Artículos 1, 2, 8 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículos 2, 14.2, 25, inciso c), y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Artículos 2, 4 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.
- Artículos 6 y 7 del Protocolo de San Salvador.

TERCERO. Texto de la norma cuya invalidez se solicita es el siguiente:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

(Reformado, P.O. 13 de agosto de 2018)

"Artículo 101. Para ser fiscal general del Estado se requiere:

"...



"VI. No haber sido sentenciado por delito doloso, inhabilitado o encontrarse sujeito a procedimiento de responsabilidad."

CUARTO.—**Concepto de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el artículo 101, fracción VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en la porción normativa: "**...o encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad...**", transgrede el derecho de igualdad y no discriminación, de ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, al trabajo, así como el principio de presunción de inocencia, al excluir de manera injustificada para aspirar al cargo de fiscal general del Estado a aquellas personas sujetas a un procedimiento de responsabilidad, por las siguientes razones:

- La disposición impugnada excluye injustificadamente a aquellas personas interesadas en aspirar al cargo de fiscal general del Estado de Michoacán de Ocampo que, por diversos motivos, puedan encontrarse sujetas a un procedimiento de responsabilidad, sin que ello implique que hayan sido responsables.

- Además, tal norma puede contener una distinción basada en una categoría sospechosa prohibida por la Constitución Federal, pues atenta contra la dignidad humana y tiene por objeto anular o menoscabar el derecho de las personas a ser nombradas para cualquier empleo o comisión del servicio público, como es, ser fiscal general del Estado.

- La porción normativa impugnada no resiste el escrutinio estricto, pues si bien, podría alegarse que dicha exigencia atiende a que la persona que ocupe dicho cargo debe revestir la mayor probidad posible y debe resultar de una reputación intachable, la formulación normativa no es la menos restrictiva para conseguir ese fin imperioso. Máxime cuando menoscaba el derecho de las personas a acceder a un cargo público por la simple razón de encontrarse sometido a un procedimiento de responsabilidad.

- Es decir, no se trata de personas que han sido declaradas responsables (en materia política, administrativa, penal o de cualquier otra índole) y que, por tanto, su probidad o buena reputación podrían estar en duda, sino que se trata de personas que se encuentran sujetas a un procedimiento, mismo que no ha



sido finalizado. En ese sentido la norma genera un espectro de discriminación que tiene como consecuencia una exclusión de las personas que se encuentran en tal condición y que, por tanto, no podrán acceder al cargo de fiscal general.

- Si bien el Congreso Local cuenta con libertad configurativa para establecer requisitos para acceder al cargo de fiscal general, su facultad se encuentra limitada por el principio de igualdad y no discriminación, mismo que aplica de manera transversal a los demás derechos humanos y cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en el ejercicio de dicho derecho, además de que se basa en una de las categorías sospechosas prohibidas, lo cual constituye una violación del derecho citado.

- Además, debe mencionarse que esta disposición puede dar pauta a casos en los que una persona sea denunciada con la finalidad de que sea sometida a procedimiento de responsabilidad y así hacer nugatorio su acceso al cargo público de que se trata; por lo que dicho requisito no obedece a una razón objetiva y se erige como una medida discriminatoria que atenta contra la presunción de inocencia de una persona que aún no ha sido declarada (penal, civil o administrativamente) responsable de forma definitiva, es decir, se establece la presunción de culpabilidad y sus efectos, como limitante al acceso al cargo público aun y cuando en realidad se trata de una acusación no demostrada.

- Exigir un estatus libre de procesos de responsabilidad para acceder al cargo, trae como consecuencia la discriminación motivada por una condición imprevista o en su caso mal intencionada, cuyos efectos presumen la culpabilidad y limitan la pretensión de los aspirantes aun y cuando cumplan con el resto del perfil requerido en el artículo 101 de la Constitución Local. Además, la Norma Fundamental no prevé casos específicos en los que podrá exigirse la condición jurídica procesal de no estar sujeto a un procedimiento de responsabilidad para acceder al cargo y funciones homólogas al fiscal general del Estado de Michoacán de Ocampo.

- La norma impugnada realiza una indebida equiparación de las personas declaradas culpables de la comisión de un delito culposo y los inhabilitados por



resolución firme, respecto de las personas sujetas a proceso; no sólo conlleva la obstaculización del derecho de acceso al cargo público con base en una categoría sospechosa, como se adujo en líneas precedentes, sino que también resulta contraria al principio de presunción de inocencia, el cual se encuentra reconocido en el bloque de constitucionalidad que impera en los Estados Unidos Mexicanos.

- El principio de presunción de inocencia constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o partícipe no sólo en hechos de carácter delictivo, sino también conlleva que no se apliquen las consecuencias a los efectos jurídicos privativos vinculados a tales hechos en cualquier materia. Por tanto, el derecho de las personas a que se presuma su inocencia puede verse conculcado no sólo por Jueces a cargo de un proceso, sino también por otras autoridades públicas o agentes del Estado.

- Por tanto, el derecho de las personas a que se presuma su inocencia puede verse conculcado no sólo por Jueces a cargo de un proceso, sino también por otras autoridades públicas o agentes del Estado.

- La porción normativa impugnada tiene como efecto denegar el acceso a un cargo público de un individuo por causas injustificadas y, por tanto, hace nugatorio el derecho al trabajo el cual debe ser garantizado en un marco de igualdad eliminando todos aquellos obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas acceder al servicio público con base en requisitos injustificados y en la condición jurídica de las personas.

QUINTO.—**Admisión.** Mediante proveído de presidencia de trece de septiembre de dos mil dieciocho, 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 diecisiete siguiente 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 a la Procuraduría General de la República (fojas 31-34 del expediente).



SEXTO. Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo. José Antonio Salas Valencia, presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, rindió el informe correspondiente (fojas 62 a 86 del expediente) en el que, en esencia, adujo lo siguiente:

- Que son ciertos los actos que se le reclaman.
- Que los requisitos que establece el artículo 101, fracción VI, de la Constitución Local tienen como finalidad que al cargo accedan servidores públicos con trayectoria y con una integridad probada, por lo que la porción normativa impugnada resulta constitucional.
- La reforma fortalece la procuración de justicia, pues su actual naturaleza autónoma permitirá la total conciliación con el espíritu de la reforma procesal penal que se encuentra en sus inicios, así como una vinculación con el nuevo sistema estatal.
- Los requisitos para ser fiscal general del Estado se someterán a un verdadero ejercicio de control de pesos y contrapesos, pues así la persona que se encuentre al mando no sólo deberá de ser capaz, sino que tendrá que ser autónoma en la toma de decisiones, por eso la participación tanto del Ejecutivo como del Legislativo resultan importantes, pues el nombramiento de su titular tendrá que ser a través de un procedimiento más abierto y transparente.
- La norma impugnada es constitucional pues su justificación no contiene presunción de inconstitucionalidad que la afecte ya que no contiene una distinción basada en la categoría sospechosa, cumpliéndose con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.
- No menoscaba el derecho de las personas a acceder a un cargo público, sino que derivado de la importancia y las funciones inherentes a cargo del fiscal general del Estado de Michoacán, se exige que la persona designada tenga alto grado de probidad y reputación intachable.



- La reforma consolida la función del ministerio para dejar de ser percibido únicamente como un operador estrictamente jurídico y visualizarlo como un agente que cumple con una función social relevante, que es la de ejercer la acción penal en representación de la sociedad, brindar apoyo y asistencia a las víctimas de los delitos.

- Finalmente, no violenta el principio de presunción de inocencia, ni el derecho al trabajo.

SÉPTIMO.—Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado Michoacán de Ocampo. Alejandra Zavala Aguilera, subdirectora de Asuntos Constitucionales y Amparos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, en su carácter de representante legal del gobernador del Estado, rindió el informe correspondiente (fojas 108-125 del expediente), en el que en esencia esgrimió que la porción normativa impugnada es constitucional, puesto que las reformas impugnadas fueron debidamente analizadas y discutidas por las comisiones del conocimiento.

Aunado a lo anterior, las reformas fueron realizadas con la finalidad de darle certeza a una función pública que requiere plena confianza social, pues éste será el representante de los ciudadanos, por lo que deben tener certidumbre en su honestidad y profesionalismo.

OCTAVO.—Intervención del procurador general de la República. Mediante oficio de veinticinco de octubre de dos mil dieciocho, Alberto Elías Beltrán compareció en su carácter de subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, en ausencia del procurador general de la República (por haber renunciado previamente) y emitió la opinión que obra agregada al expediente, en la que considera que la acción de inconstitucionalidad promovida es infundada (fojas 150 a 173).

NOVENO.—Cierre de instrucción. Mediante proveído de veintiséis de octubre de dos mil dieciocho se decretó el cierre de la instrucción (foja 184 de autos).



DÉCIMO.—**Retorno.** En virtud de que la Ministra Yasmín Esquivel Mossa asumió la ponencia que correspondía a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, el diecinueve de marzo de dos mil diecinueve, se acordó retornar el asunto a aquélla como instructora del procedimiento.

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 g), 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 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 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 de forma oportuna, 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 catorce de agosto de dos mil dieciocho y venció el doce de septiembre siguiente, ya que la norma reclamada fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el trece de agosto.

Si la demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el doce de septiembre de dos mil dieciocho, 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."



Agosto de 2018						
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	

Septiembre de 2018						
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						

TERCERO.—**Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

Legitimación en la causa. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, a los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

La acción de constitucionalidad es promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de lo dispuesto en el artículo 101, fracción VI, en la porción normativa que dice: "**...o encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad...**", de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo.

Por lo anterior, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, aplicable en



términos del diverso 59 de la misma ley, la Comisión accionante cuenta con legitimación en la causa, pues impugna disposiciones contenidas en la Constitución Local, que considera contrarias a la Constitución Federal.

Legitimación en el proceso. Por su parte, el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos disponen lo siguiente:

"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, ..."

Consta a foja 26 del expediente, copia certificada del oficio DGPL-P3A.-4858 de trece de noviembre de dos mil catorce, por medio del cual el Pleno del Senado de la República eligió a Luis Raúl González Pérez como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para el periodo comprendido del 2014-2019. Así, se debe colegir que dicho funcionario tiene legitimación activa en el proceso para ejercitar la acción de inconstitucionalidad de mérito.

Al no existir causales de improcedencia o motivos de sobreseimiento por analizar, sea que se exponga por las partes o se adviertan de oficio por este Alto Tribunal, lo procedente es realizar el análisis de fondo de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO.—Marco constitucional para el estudio de la norma reclamada. Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez



de febrero de dos mil catorce, se adicionó la fracción IX al artículo 116 de la Constitución Federal, para establecer lo siguiente:

(Reformado, D.O.F. 17 de marzo de 1987)

"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:

"...

(Adicionada, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"IX. Las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos."

Del texto de la disposición anterior se advierte que las entidades federativas cuentan con libertad de configuración legislativa para instituir los requisitos de acceso para quienes deban encabezar la titularidad del respectivo organismo encargado de la procuración de justicia, desde luego a condición de que al establecer tales requisitos lo hagan sin violentar los derechos fundamentales de los aspirantes a ocupar tal cargo.

Por otra parte, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, fallada el seis de septiembre de dos mil dieciocho, determinó que el artículo 102, apartado A, de la Constitución Federal –que establece la figura de fiscal general de la República– no puede servir como parámetro de referencia para dilucidar la constitucionalidad de los requisitos para ocupar el cargo homólogo en las entidades federativas, pues dicho precepto constitucional regula una institución de carác-



ter federal, y no existe un mandato expreso ni implícito del Constituyente Federal para que las entidades federativas reproduzcan ese modelo de fiscalía.

En la misma ejecutoria se concluyó que las entidades tiene libertad de configuración en el diseño de sus instituciones de procuración de justicia sin que estén obligadas a seguir las pautas previstas en el diseño de la Fiscalía General de la República, siempre y cuando: **1)** se garantice la autonomía e imparcialidad de estas instituciones; **2)** en el caso de la Ciudad de México, su configuración institucional no interfiera con las funciones que le corresponden a la sede de los Poderes de la Unión; y **3)** la conformación respectiva no vulnere por sí misma algún derecho humano u otro principio constitucional.

Con base en los anteriores parámetros, se formulará el estudio de la porción normativa impugnada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

QUINTO.—Invalidez de la porción normativa "...o encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad." contenida en la fracción VI del artículo 101 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene, entre otros argumentos, que la fracción VI del artículo 101 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo es inconstitucional, ya que establece como requisito para ocupar el cargo de fiscal general en el Estado, que el aspirante **no deba encontrarse sujeto a un procedimiento de responsabilidad**, lo cual vulnera el principio de presunción de inocencia, contenido en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Federal, pues la norma realiza una indebida equiparación de las personas declaradas culpables por la comisión de un delito culposo y los inhabilitados por resolución firme, respecto de las personas sujetas a procedimiento de responsabilidad.

Es esencialmente **fundado** el concepto de invalidez antes sintetizado, ya que la disposición impugnada es violatoria del principio de presunción de inocencia, por lo siguiente:



Ante todo, debe precisarse que la porción normativa "**...o encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad.**"; contenida en la fracción VI del artículo 101 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, ofrece un texto cuya lectura permite suponer que se refiere a todo tipo de responsabilidades, es decir, comprende la posibilidad de que la sujeción obedezca tanto a un proceso penal, como a uno administrativo, e inclusive, a uno de naturaleza política, las que constituyan una objeción legal para aspirar al cargo de fiscal general de dicha entidad federativa, de modo tal que esa amplitud de la norma justifica llevar a cabo el análisis de su contenido desde el punto de vista del principio de presunción de inocencia en dichas materias.

Como punto de partida, debe tenerse en cuenta que el artículo 20 de la Constitución Federal, en su apartado B, fracción I, prevé el principio de presunción de inocencia en materia penal, al disponer que uno de los derechos de toda persona imputada es que debe presumirse su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el Juez de la causa. El texto constitucional es el siguiente:

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

"Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"A. De los principios generales:

"...

"B. De los derechos de toda persona imputada:

"I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el Juez de la causa; ..."

Ahora bien, este Alto Tribunal al resolver el once de septiembre de dos mil dieciocho la contradicción de tesis 448/2016, consideró el derecho que tiene el acusado en el proceso penal a que se presuma su inocencia –mientras no



exista una sentencia definitiva que lo declare culpable– tiene "**efectos de irradiación**" que se reflejan o proyectan para proteger a la persona de cualquier tipo de medida desfavorable que se pueda decretar en ese ámbito por el simple hecho de "**estar sujeto a proceso penal**", evitando así que, a través de esas medidas, se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales.

Para poder justificar este criterio, este Tribunal Pleno consideró necesario recordar algunos aspectos de su doctrina sobre el derecho a la presunción de inocencia, y de esta forma, explicó, en primer término, que al resolver el amparo en revisión 466/2011, la Primera Sala identificó tres vertientes de la presunción de inocencia en sede penal: **1)** como regla de trato procesal; **2)** como regla probatoria; y **3)** como estándar probatorio o regla de juicio.

Con ese propósito, se explicó que la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 349/2012, determinó que la presunción de inocencia como regla de trato procesal "**...consiste en establecer la forma en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal**", de tal manera que la finalidad de la presunción de inocencia es "**impedir la aplicación de medidas judiciales que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable y, por tanto, cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena**", toda vez que "**la presunción de inocencia comporta el derecho a ser tratado como inocente en tanto no haya sido declarada su culpabilidad por virtud de una sentencia judicial y se le haya seguido un proceso con todas las garantías**".

Por su parte, en el caso **Suárez Rosero Vs. Ecuador**, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que de lo dispuesto en el artículo 8.2² de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "**...se deriva la obligación**

² "Artículo 8. Garantías Judiciales

"1. ...

"2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: ..."



estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones y que no eludirá la acción de la justicia, pues la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva", puesto que **"...en caso contrario se estaría cometiendo una injusticia al privar de libertad, por un plazo desproporcionado respecto de la pena que correspondería al delito imputado, a personas cuya responsabilidad criminal no ha sido establecida"**, de tal manera que sería **"...lo mismo que anticipar una pena a la sentencia, lo cual está en contra de principios generales del derecho universalmente reconocidos"**. (párrafo 77).

Posteriormente, en el asunto **Ricardo Canese Vs. Paraguay**, dicho tribunal internacional dejó claro que la presunción de inocencia **"...es un elemento esencial para la realización efectiva del derecho a la defensa y acompaña al acusado durante toda la tramitación del proceso hasta que una sentencia condenatoria que determine su culpabilidad quede firme"** (párrafo 154). En esta línea, en el diverso **López Mendoza Vs. Venezuela** expuso con toda claridad que **"...la presunción de inocencia se vulnera si antes de que el acusado sea encontrado culpable una decisión judicial relacionada con él refleja la opinión de que es culpable"**. (párrafo 128).

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno llegó a una primera conclusión, en el sentido de que la presunción de inocencia, en su vertiente de regla de tratamiento del imputado, ordena que las personas que están sujetas a proceso penal no sean tratadas de la misma manera que las personas que han sido declaradas culpables. En este orden de ideas, la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado, en su dimensión extraprocesal, protege a las personas sujetas a proceso penal de cualquier acto estatal o particular ocurrido fuera del proceso penal, que refleje la opinión de que una persona es responsable del delito del que se le acusa, cuando aún no se ha dictado una sentencia definitiva en la que se establezca su culpabilidad más allá de toda duda razonable.

Como segunda conclusión, señaló que la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado cobra relevancia cuando en el ámbito admi-



nistrativo se introduce como requisito para desempeñar un puesto, la condición de no encontrarse sujeto a un procedimiento de responsabilidad penal, pues lo que hace el legislador, al incorporar este requisito, es contemplar una medida fuera del proceso penal que supone tratar como culpable a una persona cuya responsabilidad penal aún no ha sido establecida en una sentencia definitiva, puesto que esa medida tiene una consecuencia desfavorable para la persona.

De acuerdo con lo expuesto, puede afirmarse que la finalidad de esta vertiente de la presunción de inocencia consiste en impedir que fuera del proceso penal se aplique cualquier tipo de medida desfavorable asociada al simple hecho de que una persona esté sujeta a proceso, evitando así que a través de esas medidas se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, debe considerarse el requisito consistente en "**...o encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad.**" (penal), viola la presunción de inocencia, como regla de tratamiento del imputado en su dimensión extraprocesal, ya que con ello se impide, en el caso concreto, aspirar a las personas que actualicen ese supuesto a ocupar el cargo de fiscal general en el Estado de Michoacán, no obstante que aún no se ha decidido en sentencia firme sobre su posible responsabilidad (penal).

Asimismo, tratándose de la sujeción a procedimientos de responsabilidades administrativas y/o políticas pendientes de resolución, los cuales la norma reclamada dada su amplitud también los incluye, tampoco pueden representar un obstáculo para aspirar a desempeñar tal cargo, ya que el hecho de que aún no se encuentren resueltos uno u otro, generan el derecho a que se presuma la inocencia del afectado –mientras no exista una resolución definitiva que lo declare responsable– presunción que también tiene "**efectos de irradiación**", porque se reflejan o proyectan para proteger a la persona de cualquier tipo de medida desfavorable que se pudiera decretar por el simple hecho de estar sujeto a un procedimiento de responsabilidad (administrativa o política) evitando así que, a través de esas medidas, se haga una equiparación entre el declarado responsable de una falta administrativa o el condenado en un juicio



político, con quien enfrenta cualquiera de esas acusaciones y se encuentra en espera de una decisión firme.

Lo anterior se sustenta además en la jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.) de ese Tribunal Pleno, conforme a la cual el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con matices o modulaciones, por la calidad de inocente que debe reconocérsele a toda persona sujeta a un procedimiento del que pueda surgir una sanción, principio cuya consecuencia procesal, en su vertiente de regla probatoria, desplaza la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso; y en su vertiente de regla de tratamiento, obliga a que las personas acusadas de la presunta comisión de faltas administrativas o de las que dan lugar al juicio político, no sean tratadas como si ya hubieran sido declaradas responsables o condenados, respectivamente.

El texto de la jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.), es el siguiente:

"Décima Época

"Registro: 2006590

"Instancia: Pleno

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 7, Tomo I, junio de 2014

"Materias: Constitucional y administrativa

"Tesis: P./J. 43/2014 (10a.)

"Página: 41

"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva



implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia-, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador –con matices o modulaciones, según el caso– debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.

"Contradicción de tesis 200/2013. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 28 de enero de 2014. Mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza; votaron en contra: Luis María Aguilar Morales y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz."

En mérito de lo expuesto, debe declararse la invalidez del artículo 101 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en la porción normativa que dice: "**...o encontrarse sujeto a procedimiento de**



responsabilidad...", ya que es violatoria del derecho humano a la presunción de inocencia tutelado por los artículos 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Finalmente, este Alto Tribunal estima que no es necesario que se declare la invalidez total de la fracción VI del artículo 101 de la Constitución del Estado, en la medida que al invalidarse sólo la porción normativa que se ha señalado, el texto de la norma es inteligible y puede ser leído de la siguiente forma:

"Artículo 101. Para ser fiscal general del Estado se requiere:

"...

"VI. No haber sido sentenciado por delito doloso, inhabilitado."

SEXTO.—**Efectos.** La declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 101, fracción VI, en su porción normativa "**o encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad**", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, reformado mediante Decreto Número 631, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de agosto de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en atención a lo establecido en el considerando sexto de esta determinación.



TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 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 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 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 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 de los considerandos cuarto y quinto relativos, respectivamente, al marco constitucional para el estudio de la norma reclamada y al estudio de fondo, consistentes en declarar la invalidez del artículo 101, fracción VI, en su porción normativa "o encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, reformado mediante Decreto Número 631, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea 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, Franco González Salas,



Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez adicional del artículo 101, fracción V, Ríos Farjat por la invalidez adicional del artículo 101, fracción V, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán.

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, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de veintiocho de enero 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.

En la sesión privada ordinaria celebrada el treinta y uno de agosto de dos mil veinte se aprobó el texto del engrose relativo a la acción de inconstitucionalidad 73/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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: La tesis de jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas.

La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de junio de 2021.

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. REGISTRO NACIONAL DE DETENCIONES. FUNCIONES Y MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL QUE LO RIGE.

III. REGISTRO NACIONAL DE DETENCIONES. SU FUNDAMENTO NO SÓLO SE ENCUENTRA EN LOS TRATADOS, INSTRUMENTOS Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE LOS QUE EL ESTADO MEXICANO ES PARTE, SINO TAMBIÉN DIRECTAMENTE EN LAS REPARACIONES ORDENADAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS.

IV. REGISTRO NACIONAL DE DETENCIONES. SUS OBJETIVOS Y PREVISIONES CONFORME AL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE VEINTISÉIS DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE QUE LO RIGE.

V. REGISTRO ADMINISTRATIVO DE DETENCIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. EL RÉGIMEN TRANSITORIO DE LA LEY NACIONAL DEL REGISTRO DE DETENCIONES CARECE DE UNA NORMA QUE DEROGA LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A LAS FACULTADES DE LAS LEGISLATURAS LOCALES QUE REGULAN AQUÉL (ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN V, Y 90, FRACCIÓN I, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA ESTATAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DE SINALOA).

VI. REGISTRO NACIONAL DE DETENCIONES. PLAZO PREVISTO EN EL RÉGIMEN TRANSITORIO DE LA LEY NACIONAL RESPECTIVA EN RELACIÓN CON LOS REGISTROS DE DETENCIONES EN MATERIA DE DELITOS DEL FUERO COMÚN (ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN V, Y 90, FRACCIÓN I, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA ESTATAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DE SINALOA).



VII. REGISTRO ADMINISTRATIVO DE DETENCIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. EL MARCO JURÍDICO QUE REGULA EL REGISTRO NACIONAL DE DETENCIONES CARECE DE PRECEPTOS QUE ESTABLEZCAN LAS CARACTERÍSTICAS DE AQUÉL (ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN V, Y 90, FRACCIÓN I, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA ESTATAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DE SINALOA).

VIII. REGISTRO ADMINISTRATIVO DE DETENCIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. PUEDEN CONTINUAR OPERANDO MIENTRAS NO SE COMPLETE LA INTEGRACIÓN TOTAL DEL REGISTRO NACIONAL DE DETENCIONES (ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN V, Y 90, FRACCIÓN I, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA ESTATAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DE SINALOA).

IX. REGISTRO ADMINISTRATIVO DE DETENCIONES DEL ESTADO DE SINALOA. LA REMISIÓN DE LA LEY DE DESAPARICIONES DE ESA ENTIDAD A AQUÉL DEBE ENTENDERSE EN EL SENTIDO DE COMPONER LAS BASES DE DATOS A NIVEL LOCAL Y MUNICIPAL A LAS QUE SE REFIERE LA LEY NACIONAL DE REGISTRO DE DETENCIONES (ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN V, Y 90, FRACCIÓN I, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA ESTATAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DE SINALOA).

X. RÉGIMEN DE SUPLETORIEDAD DE LA LEY DE DESAPARICIONES DE SINALOA. LA LEY GENERAL DE DESAPARICIONES NO PUEDE SER PARTE DE AQUÉL, AL CONSTITUIR EL PARÁMETRO DE VALIDEZ DE LA LEY LOCAL EN LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA LEY GENERAL, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES", DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA ESTATAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DE SINALOA).

XI. RÉGIMEN DE SUPLETORIEDAD DE LA LEY DE DESAPARICIONES DE SINALOA. LA IMPOSIBILIDAD DE QUE LA LEY GENERAL DE DESAPARICIONES SEA PARTE DE AQUÉL NO SIGNIFICA QUE EL CONGRESO LOCAL



CAREZCA DE FACULTADES PARA LEGISLAR SOBRE OTROS ASPECTOS QUE, CONFORME A LA LEY GENERAL, PUEDEN SER DE SU COMPETENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA LEY GENERAL, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES", DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA ESTATAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DE SINALOA).

XII. DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES NO PUEDE FORMAR PARTE DEL RÉGIMEN DE SUPLETORIEDAD DE LA LEY DE DESAPARICIONES DE SINALOA, TODA VEZ QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CARECEN DE FACULTADES PARA EXPEDIR LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA LEY GENERAL, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES", DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA ESTATAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DE SINALOA).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA LEY GENERAL, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES", DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA ESTATAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DE SINALOA).

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "LA LEY GENERAL, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES" Y "EL CÓDIGO PENAL FEDERAL, LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE EL ESTADO MEXICANO SEA PARTE, ASÍ COMO", DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA ESTATAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DE SINALOA).



XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL PRODUCE EFECTOS RETROACTIVOS A PARTIR DE LA FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES EN MATERIA PENAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "LA LEY GENERAL, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES" Y "EL CÓDIGO PENAL FEDERAL, LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE EL ESTADO MEXICANO SEA PARTE, ASÍ COMO", DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA ESTATAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DE SINALOA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 18 DE ENERO DE 2021. 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 al dieciocho de enero de dos mil veintiuno.

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 88/2019**, por medio de la cual se impugnan los artículos 6, 17, fracción V, y 90, fracción I, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas para el Estado de Sinaloa (en adelante la "Ley de Desapariciones de Sinaloa"), expedida a través del Decreto 260 y publicada el veintidós de julio de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

I. Antecedentes y trámite de la demanda

1. Demanda. Por escrito presentado el veintiuno de agosto de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta



Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante la "CNDH") promovió una acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 6, 17, fracción V, y 90, fracción I, de la Ley de Desapariciones de Sinaloa, expedida a través del Decreto 260 y publicada el veintidós de julio de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa. Lo anterior, alegando la violación a los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la "Constitución General"), 1, 2 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "Convención Americana"), III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (en adelante la "CIDFP"), y 3, 4 y 7 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (en adelante la "CIPTPDF").

2. Conceptos de invalidez. Al respecto, se plantearon **dos conceptos de invalidez** que se sintetizan a continuación:

a) Inconstitucionalidad de los artículos 17, fracción V, y 90, fracción I, de la Ley de Desapariciones de Sinaloa

La CNDH alega que los artículos 17, fracción V, y 90, fracción I, de la Ley de Desapariciones de Sinaloa violan los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en el artículo 14 y 16 constitucionales, toda vez que remiten a disposiciones derogadas de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (en adelante la "Ley General de Seguridad Pública"); fueron emitidas por una autoridad incompetente y generan un parámetro diferenciado en materia de registro de detenciones.

Conforme a los principios de legalidad y seguridad jurídica, sostiene que las personas saben a qué atenerse, de manera que se protejan sus derechos del arbitrio estatal; es decir, dichos principios proscriben la arbitrariedad en la actuación de las autoridades estatales y obligan al legislador estatal a otorgar certeza a través de las leyes al acotar su competencia y actuación.

En este sentido, la CNDH considera que el legislador local no está facultado por la Constitución General para legislar en materia de registro de detenciones, lo que se traduce en una afectación a la esfera jurídica de los gobernados.



Destaca que, conforme a la reforma constitucional de veintitrés de marzo de dos mil diecinueve al artículo 73, fracción XXIII, se estableció la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la Ley Nacional del Registro de Detenciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo del mismo año. Sostiene que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar un Registro Nacional de Detenciones y, conforme a la Ley Nacional del Registro de Detenciones, dicho registro será operado por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y consistirá en una base de datos que concentrará la información a nivel nacional sobre las personas detenidas por las autoridades en el proceso penal o en el procedimiento administrativo sancionador ante el Juez municipal o cívico. Asimismo, explica que la Ley Nacional del Registro de Detenciones establece las atribuciones de los servidores públicos que desempeñan las funciones de recepción, administración y seguridad de la información en el registro que es proporcionada.

En este sentido, para la CNDH la previsión por parte del legislador local de un Registro Administrativo de Detenciones en la entidad federativa y la remisión a disposiciones de la Ley General de Seguridad Pública constituyen una inobservancia del marco competencial constitucional y legal en la materia, transgrediendo los derechos humanos de seguridad jurídica y legalidad, ya que todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución General al legislador federal se entiende reservado a las entidades federativas.

La CNDH alega que la obligación de las autoridades estatales consiste en ajustarse a los parámetros previstos en la Ley Nacional del Registro de Detenciones, sin poder establecer regulación alguna al respecto. En este sentido, concluye que el legislador local quebrantó el régimen constitucional de distribución de competencias al no estar habilitado para regular que las autoridades locales cuenten con un registro administrativo de detenciones, al margen de la Ley Nacional del Registro de Detenciones que señala que todas las instituciones de seguridad pública que lleven a cabo una detención deberán realizar el registro inmediato en el Registro Nacional de Detenciones.

Por otra parte, la CNDH aduce que el artículo 90, fracción I, de la Ley de Desapariciones de Sinaloa establece de manera indebida que las autoridades locales y el Sistema Estatal de Búsqueda de Personas deben contar con un



registro administrativo de detenciones previsto en la Ley General de Seguridad Pública.

Advierte que la reforma a la Ley General de Seguridad Pública de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve derogó los artículos 113 a 116 de dicha ley y, por tanto, el legislador local debió observar dicha situación al momento de crear el registro administrativo de detenciones local, pues el Registro Nacional de Detenciones se encuentra regulado en una ley diversa y única.

b) Inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley de Desapariciones de Sinaloa.

La CNDH argumenta que el artículo 6 de la Ley de Desapariciones de Sinaloa, al establecer la supletoriedad de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (en adelante "Ley General de Desapariciones"), así como del Código Nacional de Procedimientos Penales, vulnera los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad.

Sostiene que, si bien las entidades federativas son competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos en los supuestos que no correspondan a la Federación, el artículo 6 de Ley General de Desapariciones establece categóricamente que son aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal y las legislaciones civiles aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, con lo cual no se deja margen de regulación, ni siquiera procesal, a las entidades federativas. En ese sentido, la CNDH concluye que no puede ser la Ley General de Desapariciones supletoria de la legislación local, al definir la primera el contenido de la última, siendo obligatorias para las autoridades respecto de cuestiones propias y diferenciadas que cada una regula.

Asimismo, el precepto impugnado tampoco puede prever la supletoriedad del CNPP en lo no previsto por la legislación local, pues no puede regular cuestiones relacionadas con la investigación, procedimiento y sanción de delitos que el Congreso de la Unión reservó a la Ley General de Desapariciones. En este sentido, el Congreso Local no puede prever la supletoriedad de leyes que son



de observancia general para toda la República, pues sujetaría la operatividad de la legislación general y nacional, a una ley estatal.

Finalmente, la CNDH arguye que este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015**, determinó que tanto las leyes generales como el CNPP, no pueden preverse como supletorios en y para una ley local.

3. Admisión y trámite. En relación con el trámite de las aludidas acciones acumuladas, se tiene que, por acuerdo de veintitrés de agosto de dos mil diecinueve, el Ministro presidente tuvo por presentada la acción de inconstitucionalidad, registrándola bajo el número 88/2019, y asignando a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández como instructora del procedimiento. Consiguientemente, por acuerdo de veintiséis de agosto siguiente, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y tuvo a los Poderes Legislativos y Ejecutivo del Estado de Sinaloa como las entidades que aprobaron, emitieron y promulgaron el decreto impugnado, por lo que les solicitó su informe en un plazo de quince días hábiles. Por su parte, entre otras cuestiones, también dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal para la formulación del pedimento correspondiente, y; requirió al Poder Legislativo Estatal la remisión de los antecedentes legislativos del decreto reclamado.

4. Informe del Poder Legislativo. A través de un documento recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Sinaloa rindió su informe y expresó los razonamientos que se detallan a continuación en relación con la acción de inconstitucionalidad:

a) Respecto al primer concepto de invalidez, se señala que, en relación con la previsión del Registro Administrativo de Detenciones en los artículos 17, fracción V, y 90, fracción I, de la Ley de Desapariciones de Sinaloa, dicha normativa se emitió en estricta observancia y cumplimiento de lo dispuesto en la Ley General de Desapariciones. Advierte que dicha ley, en sus artículos 48, fracción V, y 133, fracción I, prevén que las entidades federativas deberán contar con el Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del



Sistema Nacional de Seguridad Pública. Alega que las entidades federativas no pueden ser revisores ni juzgadores de las leyes generales.

b) Respecto al segundo concepto de invalidez, se considera que tampoco le asiste la razón a la demandante sobre la indebida supletoriedad de la normativa a la que alude el artículo 6 de la Ley de Desapariciones de Sinaloa, ya que sólo remiten a otras normas cuando estrictamente sea necesario.

c) Sostiene que no pasa inadvertido que el artículo tercero transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones establece un plazo de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del decreto para que se integren los datos del Registro Administrativo de Detenciones al Registro Nacional de Detenciones, por lo que al menos durante esos 180 días naturales se advierte la utilidad del Registro Administrativo de Detenciones, aunado a que ninguna norma en dicha ley expresa que deban ser derogadas las disposiciones que la contravengan.

5. Informe del Poder Ejecutivo. El director de asuntos de la Secretaría General de Gobierno en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa presentó el ocho de octubre de dos mil diecinueve informe requerido y sostuvo que era cierto que promulgó y publicó el Decreto Número 260 con la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de Sinaloa, y que se mostraba en plena disposición de salvaguardar los derechos humanos y los principios de legalidad y seguridad jurídica y acatar cualquier resolución de este Alto Tribunal.

6. Pedimentos y alegatos. Tanto la Fiscalía General de la República como la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal no efectuaron pedimento alguno. Por otra parte, el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve la CNDH formuló alegatos, así como el director de asuntos de la Secretaría General de Gobierno en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa el ocho de noviembre.

7. Cierre de la instrucción. Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de diecinueve de noviembre 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

8. 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, así como el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013 de este Tribunal Pleno; toda vez que se plantea la posible contradicción entre los artículos 6, 17, fracción V y 90, fracción I, de la Ley de Desapariciones de Sinaloa, emitida a través del Decreto 260 y publicada el veintidós de julio de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, con la Constitución General, la Convención Americana, la CIDFP y la CIPTPDF.

III. Oportunidad

9. El plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnado.¹

10. El Decreto 260 por el que se expide la Ley de Desapariciones de Sinaloa se publicó el lunes veintidós de julio de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, por lo que el plazo para su impugnación transcurrió del martes veintitrés de julio al miércoles veintiuno de agosto del mismo año.

11. Dado que la demanda de la CNDH se recibió el miércoles veintiuno de agosto en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la misma resulta oportuna.

¹ **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 acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma."



IV. Legitimación y representación del promovente

12. La CNDH se encuentra **legitimada** para promover la presente acción de inconstitucionalidad, al sostener que una ley de carácter local vulnera diversos derechos humanos contenidos en la Constitución General y en diversos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte.²

13. Por otra parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos faculta a su presidente para promover las acciones de inconstitucionalidad que correspondan.³

14. Dado que la demanda fue suscrita por Luis Raúl González Pérez, quien acredita haber sido presidente de la CNDH con copia certificada del acuerdo de designación emitido por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el trece de noviembre de dos mil catorce,⁴ debe colegirse que dicho funcionario tiene la **representación** del órgano legitimado para promover la presente demanda.

V. Causas de improcedencia

15. Toda vez que no se advierte de oficio ninguna causal de improcedencia, se pasa al examen material de la acción.

VI. Precisión de las disposiciones impugnadas y la litis

16. Del examen integral de la demanda de acción de inconstitucionalidad, se considera que la materia del presente caso se circunscribe a examinar la regularidad constitucional de los artículos 6, 17, fracción V y 90, fracción I, de

² **Artículo 105, fracción II, inciso g)**, de la Constitución General.

³ **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"...

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

⁴ Hoja 30 del expediente en el que se actúa.



la Ley de Desapariciones de Sinaloa, expedida a través del Decreto 260, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil diecinueve. Dichas disposiciones establecen lo siguiente:

"Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal, la Ley General de Víctimas y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como el Código Familiar y la Ley de Atención y Protección a Víctimas del Estado de Sinaloa y demás ordenamientos aplicables."

"Artículo 17. El Sistema Estatal⁵ para el ejercicio de sus facultades, contará con las siguientes herramientas:

"...

"V. El Registro Administrativo de Detenciones."

"Artículo 90. Además de lo establecido en este capítulo, las autoridades del Estado deberán contar al menos con:

"I. El Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública."

17. Ahora bien, conforme a los conceptos de invalidez de la CNDH, son dos las cuestiones principales que deben responderse en la presente acción de inconstitucionalidad: **i)** ¿el que la legislación local prevea que el Sistema Estatal de Búsqueda de Personas cuente con el Registro Administrativo de Detenciones viola los principios de legalidad y de seguridad jurídica y, por consiguiente, los derechos humanos de las víctimas de desaparición forzada, al no ser la autoridad competente para regular el registro de detenciones? y **ii)** ¿el régimen de supletoriedad regulado en los términos previstos en la Ley de Desapariciones de Sinaloa viola los principios de seguridad jurídica y legalidad?

⁵ **"Artículo 4.** Para efectos de esta ley se entiende por:

"...

"XXVIII. Sistema estatal: El sistema estatal de búsqueda de personas."



18. Finalmente, se precisa que la CNDH, al señalar los preceptos constitucionales y convencionales que estima violados, se equivocó en la referencia a los artículos 3, 4 y 7,⁶ que corresponde en realidad a la CIPTPDF, mientras que la referencia al artículo III,⁷ efectivamente se refiere a la CIDFP.

VII. Estudio de fondo

19. Para responder las cuestiones planteadas en los dos conceptos de invalidez, este Alto Tribunal se referirá primeramente al marco jurídico internacional y constitucional relativo al registro de detenciones, así como al régimen previsto en las leyes generales que fueron reformadas o emitidas recientemente conforme a las reformas constitucionales. Posteriormente, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciará respecto a los dos conceptos de invalidez de la CNDH.

⁶ **Artículo 3.** Los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para investigar sobre las conductas definidas en el artículo 2 que sean obra de personas o grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, y para procesar a los responsables."

Artículo 4. Cada Estado Parte tomará las medidas necesarias para que la desaparición forzada sea tipificada como delito en su legislación penal."

Artículo 7.

"1. Los Estados Partes considerarán el delito de desaparición forzada punible con penas apropiadas, que tengan en cuenta su extrema gravedad.

"2. Los Estados Partes podrán establecer:

"a) Circunstancias atenuantes, en particular para los que, habiendo sido partícipes en la comisión de una desaparición forzada, hayan contribuido efectivamente a la reaparición con vida de la persona desaparecida o hayan permitido esclarecer casos de desaparición forzada o identificar a los responsables de una desaparición forzada;

"b) Sin perjuicio de otros procedimientos penales, circunstancias agravantes, especialmente en caso de deceso de la persona desaparecida, o para quienes sean culpables de la desaparición forzada de mujeres embarazadas, menores, personas con discapacidades u otras personas particularmente vulnerables."

⁷ **Artículo III.** Los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas que fueren necesarias para tipificar como delito la desaparición forzada de personas, y a imponerle una pena apropiada que tenga en cuenta su extrema gravedad. Dicho delito será considerado como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima.

"Los Estados Partes podrán establecer circunstancias atenuantes para los que hubieren participado en actos que constituyan una desaparición forzada cuando contribuyan a la aparición con vida de la víctima o suministren informaciones que permitan esclarecer la desaparición forzada de una persona."



1. Marco jurídico internacional relativo al registro de detenciones o de privaciones de la libertad

20. Conforme al artículo 17.3 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas⁸ y el artículo XI de la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas,⁹ los Estados Partes de dichos tratados internacionales como México, están obligados a establecer y mantener uno o varios registros oficiales actualizados de las personas privadas de libertad y a ponerlos a disposición de los familiares, Jueces, abogados, cualquier persona con interés legítimo y otras autoridades.

21. Esas obligaciones internacionales se encuentran reforzadas por disposiciones específicas en otros instrumentos internacionales que podrían considerarse ampliamente reconocidos y aceptados como válidos por la comunidad internacional, como las reglas mínimas para el tratamiento de reclusos (regla

⁸ "Artículo 17

"...

"3. Cada Estado Parte asegurará el establecimiento y el mantenimiento de uno o varios registros oficiales y/o expedientes actualizados de las personas privadas de libertad, que bajo requerimiento serán rápidamente puestos a disposición de toda autoridad judicial o de toda otra autoridad o institución competente de acuerdo con la legislación nacional o cualquier instrumento jurídico internacional relevante del que el Estado sea Parte. Esa información contendrá al menos:

"a) La identidad de la persona privada de libertad;

"b) El día, la hora y el lugar donde la persona fue privada de libertad y la autoridad que procedió a la privación de libertad;

"c) La autoridad que decidió la privación de libertad y los motivos de ésta;

"d) La autoridad que controla la privación de libertad;

"e) El lugar de privación de libertad, el día y la hora de admisión en el mismo y la autoridad responsable de dicho lugar;

"f) Los elementos relativos a la integridad física de la persona privada de libertad;

"g) En caso de fallecimiento durante la privación de libertad, las circunstancias y causas del fallecimiento y el destino de los restos de la persona fallecida;

"h) El día y la hora de la liberación o del traslado a otro lugar de detención, el destino y la autoridad encargada del traslado."

⁹ "Artículo XI

"Toda persona privada de libertad debe ser mantenida en lugares de detención oficialmente reconocidos y presentada sin demora, conforme a la legislación interna respectiva, a la autoridad judicial competente.

"Los Estados Partes establecerán y mantendrán registros oficiales actualizados sobre sus detenidos y, conforme a su legislación interna, los pondrán a disposición de los familiares, Jueces, abogados, cualquier persona con interés legítimo y otras autoridades. (resultado de este Tribunal Pleno)



7.1);¹⁰ el conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión (principio 12);¹¹ las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (regla 21);¹² y particularmente los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (principio IX.2).¹³

¹⁰ **"Registro**

"7. 1) En todo sitio donde haya personas detenidas, se deberá llevar al día un registro empastado y foliado que indique para cada detenido: a) Su identidad; b) Los motivos de su detención y la autoridad competente que lo dispuso; c) El día y la hora de su ingreso y de su salida. 2) Ninguna persona podrá ser admitida en un establecimiento sin una orden válida de detención, cuyos detalles deberán ser consignados previamente en el registro."

¹¹ **"Principio 12**

"1. Se harán constar debidamente:

a) Las razones del arresto; b) La hora del arresto de la persona y la hora de su traslado al lugar de custodia, así como la hora de su primera comparecencia ante el Juez u otra autoridad; c) La identidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que hayan intervenido; d) Información precisa acerca del lugar de custodia.

"2. La constancia de esas actuaciones será puesta en conocimiento de la persona detenida o de su abogado, si lo tiene, en la forma prescrita por la ley."

¹² **"B. Ingreso, registro, desplazamiento y traslado**

"21. En todos los lugares donde haya menores detenidos, deberá llevarse un registro completo y fiable de la siguiente información relativa a cada uno de los menores admitidos: a) Datos relativos a la identidad del menor; b) Las circunstancias del internamiento, así como sus motivos y la autoridad con que se ordenó; c) El día y hora del ingreso, el traslado y la liberación; d) Detalles de la notificación de cada ingreso, traslado o liberación del menor a los padres o tutores a cuyo cargo estuviese en el momento de ser internado; e) Detalles acerca de los problemas de salud física y mental conocidos, incluido el uso indebido de drogas y de alcohol."

¹³ **"Principio IX**

"2. Registro

"Los datos de las personas ingresadas a los lugares de privación de libertad deberán ser consignados en un registro oficial, el cual será accesible a la persona privada de libertad, a su representante y a las autoridades competentes. El registro contendrá, por lo menos, los siguientes datos:

"a. Información sobre la identidad personal, que deberá contener, al menos, lo siguiente: nombre, edad, sexo, nacionalidad, dirección y nombre de los padres, familiares, representantes legales o defensores, en su caso, u otro dato relevante de la persona privada de libertad;

"b. Información relativa a la integridad personal y al estado de salud de la persona privada de libertad;

"c. Razones o motivos de la privación de libertad;

"d. Autoridad que ordena o autoriza la privación de libertad;

"e. Autoridad que efectúa el traslado de la persona al establecimiento;

"f. Autoridad que controla legalmente la privación de libertad;

"g. Día y hora de ingreso y de egreso;

"h. Día y hora de los traslados, y lugares de destino;

"i. Identidad de la autoridad que ordena los traslados y de la encargada de los mismos;



22. La obligación de fuente internacional de establecer y mantener uno o varios registros oficiales actualizados de las personas privadas de libertad tiene la función de garantizar diversos derechos humanos de rango constitucional: por un lado, los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica y los derechos a la integridad, libertad personal y vida privada de las personas que son detenidas por las autoridades –entre los más relevantes–, y, por otro, el eventual derecho a una reparación integral de las personas que sean víctimas de delitos o graves violaciones a derechos humanos como la desaparición forzada.

23. Respecto a la obligación de que los Estados cuenten con registros oficiales de personas privadas de la libertad en relación con los derechos humanos de las personas detenidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la "CIDH") ha considerado, dentro del marco normativo de la Convención Americana, que "la existencia de un registro centralizado, técnicamente organizado, eficiente y accesible no sólo es una salvaguarda esencial para preservar la vida e integridad física de las personas privadas de libertad, sino que es también uno de los componentes básicos de un sistema de justicia penal que funcione apropiadamente. Estos sistemas, cuando son eficientes, proporcionan información valiosa que puede ser utilizada para la formulación y aplicación de políticas y para establecer las responsabilidades del sistema de justicia penal."¹⁴ (subrayado de este Alto Tribunal)

24. Asimismo, la CIDH estableció que en el ámbito penal "una adecuada gestión de estos registros y de los expedientes de los reclusos implica que la información sea tratada de forma organizada y eficiente en cada centro penal, y que ésta esté disponible en sistemas centralizados de información; que todas las autoridades vinculadas a estos procesos estén debidamente capacitadas y que se les provea de los instrumentos y medios tecnológicos adecuados para cumplir estas funciones; y que deben establecerse los mecanismos idóneos de control y monitoreo que aseguren que estos procedimientos de ingreso y re-

"j. Inventario de los bienes personales; y

"k. Firma de la persona privada de libertad y, en caso de negativa o imposibilidad, la explicación del motivo."

¹⁴ CIDH. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, OEA/Ser.LN/II, Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párrafos 153 y 155, e *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA/Ser.LN/II, Doc. 46/13, 30 de diciembre de 2013, párrafo 298.



gistro sean efectivamente cumplidos. Además, los Estados tienen el deber de actuar con la debida diligencia en la transferencia y archivo de documentos enviados desde los juzgados y tribunales hacia los centros penitenciarios."¹⁵ (subrayado de este Alto Tribunal)

25. La CIDH concluye señalando que: "el mantenimiento de registros adecuados de personas privadas de libertad, no sólo es una garantía contra la desaparición forzada y la violación de otros derechos fundamentales, sino que además es una herramienta fundamental para la garantía de otros derechos de naturaleza procesal y una necesidad básica de la propia administración penitenciaria" ¹⁶ (subrayado de este Alto Tribunal)

26. Finalmente, en el ámbito de la justicia juvenil o de personas menores de edad en conflicto con la ley, la CIDH recomendó a los Estados Parte de la Convención Americana "organizar un registro de menores de edad privados de libertad, que garantice la intimidad de los menores de edad y no revele públicamente sus nombres, pero que a su vez permita dar seguimiento a la situación personal de cada uno de ellos." ¹⁷ (subrayado de este Alto Tribunal)

¹⁵ CIDH, CIDH. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párrafos 157 a 161, e *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/13, 30 de diciembre de 2013, párrafo 299.

¹⁶ CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/13, 30 de diciembre de 2013, párrafo 301. En ese informe la CIDH recomendó a los Estados Parte: "consignar los datos de las personas ingresadas a los lugares de privación de libertad en un registro oficial, el cual será accesible a la persona privada de libertad, a su familia, a su representante y a las autoridades competentes. El registro contendrá, por lo menos, los siguientes datos: (a) información sobre la identidad personal, que deberá contener, al menos, lo siguiente: nombre, edad, sexo, nacionalidad, origen étnico, dirección y nombre de los padres, familiares, representantes legales o defensores, en su caso, u otro dato relevante de la persona privada de libertad; (b) información relativa a la integridad personal y al estado de salud de la persona privada de libertad; (c) razones o motivos de la privación de libertad; (d) autoridad que ordena o autoriza la privación de libertad; (e) autoridad que efectúa el traslado de la persona al establecimiento; (f) autoridad que controla legalmente la privación de libertad; (g) día y hora de ingreso y de egreso; (h) día y hora de los traslados, y lugares de destino; (i) identidad de la autoridad que ordena los traslados y de la encargada de los mismos; (j) inventario de los bienes personales; y, (k) firma de la persona privada de libertad y, en caso de negativa o imposibilidad, la explicación del motivo." (**Resaltado de este Alto Tribunal**).

¹⁷ CIDH, *Informe sobre justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc.78, 13 de julio de 2011, página 178.



27. Ahora bien, la obligación de establecer y mantener uno o varios registros oficiales de detenidos para el Estado Mexicano no sólo encuentra fundamento en los tratados, instrumentos y estándares internacionales antes referidos, sino también directamente en las reparaciones ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la "Corte IDH") en el *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México*, fallado el veintiséis de noviembre de dos mil diez, y que el Estado Mexicano está obligado a cumplirlas al haberse sometido a la jurisdicción de dicho tribunal internacional.

28. Para la Corte IDH "en el marco del registro de detención que actualmente existe en México, es procedente adoptar las siguientes medidas complementarias para fortalecer el funcionamiento y utilidad del (sistema de registro que debe servir para 'informar a quien lo solicite de la detención de una persona'): i) actualización permanente; ii) interconexión de la base de datos de dicho registro con las demás existentes, de manera que se genere una red que permita identificar fácilmente el paradero de las personas detenidas; iii) garantizar que dicho registro respete las exigencias de acceso a la información y privacidad; e, iv) implementar un mecanismo de control para que las autoridades no incumplan con llevar al día este registro."¹⁸ (subrayado de este Alto Tribunal)

29. A efecto de alegar el cumplimiento de la medida de reparación solicitada previamente por los representantes de las víctimas en el *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México*, el Estado Mexicano mencionó la existencia del Registro Administrativo de Detenciones previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; sin embargo, el tribunal interamericano consideró que dicho sistema de registro era insuficiente.¹⁹

¹⁸ Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párrafos 241 y 243. La Corte Interamericana ha ordenado la creación de registros de detenidos como medidas de reparación en otros casos. Véase *Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párrafo 189 y *Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2001. Serie C No. 76, párrafo 203.

¹⁹ Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párrafo 242.



30. En suma, conforme a los tratados, instrumentos y estándares internacionales, el Estado Mexicano está obligado a establecer y mantener uno o varios registros oficiales de las personas privadas de libertad en su territorio. Dicho registro, dentro del ámbito del *ius puniendi* estatal, debe abarcar el ámbito penal, el administrativo sancionador y la justicia juvenil.

31. Dicho sistema de registro de personas detenidas debe estar actualizado inmediata y permanentemente e interconectar las bases de datos existentes de manera que esté centralizado y sea técnicamente organizado, eficiente y accesible, a efecto de constituirse como una garantía contra la desaparición forzada y la violación de otros derechos humanos, así como una herramienta fundamental para la garantía de otros derechos de naturaleza procesal, salvaguardándose siempre los datos personales de los detenidos, especialmente si son personas menores de edad en conflicto con la ley. El Estado Mexicano está obligado a crear mecanismos idóneos de control y monitoreo que aseguren que estos procedimientos de ingreso y registro sean efectivamente cumplidos por las autoridades y se lleven al día.

2. Marco constitucional y legal relativo al registro de detenciones en los ámbitos penal y administrativo sancionador

32. Ahora bien, la Constitución General actualmente prevé en su artículo 16, quinto párrafo, la existencia de "**un registro inmediato de la detención**" como obligación de las autoridades competentes correlativa a los derechos humanos antes referidos (derecho a la integridad y libertad personal, derecho a la vida privada, derecho al debido proceso, entre otros).

33. Asimismo, el artículo 21 constitucional fue reformado el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en su décimo párrafo, inciso b), en el sentido de crear el sistema nacional de información de seguridad pública y hacer referencia al deber de coordinación entre los tres órdenes de gobierno y a las bases de datos criminalísticos:

"Artículo 21. ...

"Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las



instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

"b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema." (**Resaltado de este Alto Tribunal**)

34. Por otra parte, a efecto de implementar un registro único de detenciones, el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución General también fue modificado el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve²⁰ con la finalidad de facultar al Congreso de la Unión para que, tanto la Federación como las entidades federativas y los Municipios, **se coordinen conforme a la Ley Nacional del Registro de Detenciones**, misma que entró en vigor el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve.

35. Diez años antes de esa reforma constitucional de dos mil diecinueve y de la entrada en vigor de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, se publicó la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública el dos de enero de dos mil nueve. Dicha ley general, reglamentaria del artículo 21 constitucional, reguló el **Registro Administrativo de Detenciones** en sus artículos 112 a 116.

²⁰ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones."



36. Como se advirtió, para la Corte IDH dicha regulación no fue suficiente para desestimar la medida de reparación (garantía de no repetición) solicitada por los representantes de las víctimas en el *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México* consistente en la "adopción de un mecanismos de registro de detenidos público y accesible."

37. Más adelante, el diez de julio de dos mil quince y luego el veintinueve de enero de dos mil dieciséis se reformó el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General,²¹ con la finalidad de facultar al Congreso de la Unión para expedir la ley general que estableciera, como mínimo, los tipos penales y sanciones en materia de desaparición forzada, y la forma en que se distribuirían las competencias y se coordinarían la Federación, las entidades federativas y los Municipios.

38. El diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Desapariciones, en la cual el legislador hizo referencia al Registro Administrativo de Detenciones previsto en la Ley General de Seguridad Pública, como herramienta del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas,²² y determinó que tanto la **Federación como las entidades federativas debían contar con ese registro.**²³ En este sentido, las entidades

²¹ **"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.

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios."

²² **"Artículo 48.** El Sistema Nacional para el ejercicio de sus facultades contará con las siguientes herramientas:

"...

"V. El registro administrativo de detenciones."

²³ **"Artículo 133.** Además de lo establecido en este capítulo, la Federación y las entidades federativas, deberán contar, al menos, con:

"I. El Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública."



federativas estaban obligadas a contar con el Registro Administrativo de Detenciones de acuerdo con ambas leyes: la Ley General de Desapariciones y la Ley General de Seguridad Pública.

39. Como se adelantó, el Congreso de la Unión emitió la Ley Nacional del Registro de Detenciones y reformó la Ley General de Seguridad Pública conforme al artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución General,²⁴ **sustituyendo el Registro Administrativo de Detenciones por el Registro Nacional de Detenciones.**

40. De acuerdo con el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional, la Ley General del Registro Nacional de Detenciones debía incorporar, al menos, las siguientes previsiones:

i) Las características del Registro Nacional de Detenciones y los principios que rigen su conformación, uso y conservación;

ii) El momento de realizar el registro de la persona dentro del procedimiento de detención;

iii) El tratamiento de los datos personales de la persona detenida, en términos de las leyes en la materia;

iv) Los criterios para clasificar la información como reservada o confidencial;

v) Las personas autorizadas para acceder a la base de datos del Registro Nacional de Detenciones y los niveles de acceso;

vi) Las atribuciones de los servidores públicos que desempeñen funciones en el Registro Nacional de Detenciones y sus responsabilidades en la recepción, administración y seguridad de la información; y,

²⁴ De hecho, el Constituyente Permanente obligó al Congreso de la Unión a emitir la legislación correspondiente: "**Primero**. ... Asimismo, expedirá las leyes nacionales que reglamenten el uso de la fuerza y del registro de detenciones dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto. (Resaltado de este Alto Tribunal)



vii) La actuación que deberá desplegar el Registro Nacional de Detenciones y su personal en caso de ocurrir hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos.

41. Conforme a los dictámenes en las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión, la creación del Registro Nacional de Detenciones persigue el objetivo de ser un instrumento único y actualizado que concentre la información y datos integrados, organizados y sistematizados de todos los registros policiales y todas las personas que sean detenidas en el país, sean de carácter penal o administrativo sancionador, permitiendo su inmediata localización.²⁵

42. De acuerdo con el artículo 3 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, el Registro Nacional de Detenciones consiste en "una base de datos que concentra la información a nivel nacional sobre las personas detenidas, conforme a las facultades de las autoridades durante las etapas del proceso penal o del procedimiento administrativo sancionador ante Juez municipal o cívico, respectivamente. Dicho registro será administrado y operado por la secretaría con base en las disposiciones que al respecto se emitan." (subrayado de este Alto Tribunal)

43. Conforme al **régimen transitorio** de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, el Congreso de la Unión dispuso que: "en tanto no esté en operación el Registro Nacional de Detenciones, seguirá en funcionamiento el Registro Administrativo a cargo del Sistema Nacional de Seguridad Pública."²⁶ (subrayado de este Alto Tribunal)

²⁵ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación a la minuta con proyecto de decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Guardia Nacional, del Senado de la República, de 18 de febrero de 2019 y Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de 23 de mayo de 2019.

²⁶ "Artículo tercero."



44. Asimismo, se previó que en el Sistema Nacional de Seguridad Pública se deberán establecer programas para la debida instrumentación del Registro Nacional de Detenciones, en los cuales se deberá considerar la implementación gradual de acuerdo con lo siguiente:

a) Para el caso de la información referente a los registros de detenciones en materia de delitos federales, en un plazo no mayor a ciento ochenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

b) Para el caso de la información referente a los registros de detenciones en materia de delitos del fuero común, a más tardar al primero de abril del año dos mil veinte.

c) Para el caso de la información referente a los registros de detenciones de carácter administrativo, a más tardar al primero de abril del año dos mil veintiuno.

La Federación, las entidades federativas y los Municipios, dentro de los plazos señalados en este artículo, harán las previsiones necesarias para lograr la compatibilidad de los servicios de telecomunicaciones para un eficaz funcionamiento del Registro Nacional de Detenciones. (subrayado de este Alto Tribunal).²⁷

45. Por otra parte, si bien se derogaron los artículos 113 a 116 de la Ley General de Seguridad Pública, subsistió el Capítulo II, cuya denominación se modificó a "Registro Nacional de Detenciones", y el artículo 112 se reformó en el sentido siguiente:

"Artículo 112. El Registro Nacional de Detenciones forma parte del Sistema Nacional de Información, por lo que podrá ser utilizado por el Centro Nacional de Información en los términos previstos por la ley de la materia y la presente ley."

²⁷ "Artículo sexto."



46. Asimismo, en su artículo 5 se definió el concepto de "Base de Datos" como "subconjuntos sistematizados de la información contenida en los registros nacionales en materias relativas a detenciones, armamento, equipo y personal de seguridad pública, medidas cautelares, soluciones alternativas y formas de terminación anticipada, así como las bases de datos del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno relativas a la información criminalística, huellas dactilares de personas sujetas a un proceso o investigación penal, teléfonos celulares, personas sentenciadas y servicios de seguridad privada, así como las demás necesarias para la prevención, investigación y persecución de los delitos. El conjunto de bases de datos conformará el Sistema Nacional de Información." (subrayado de este Alto Tribunal)

47. Finalmente, el artículo 118 de la Ley General de Seguridad Pública fue modificado como sigue:

"Artículo 118. Las bases de datos que integran el Sistema Nacional de Información se actualizarán permanentemente y serán de consulta obligatoria para garantizar la efectividad en las actividades de seguridad pública.

"Las bases de datos criminalísticas se conformarán de la información que aporten las instituciones de procuración de justicia y del sistema penitenciario, relativa a las investigaciones, órdenes de detención y aprehensión, procesos penales, sentencias o ejecución de penas.

"El Registro Nacional de Detenciones se vinculará con las bases de datos a que se refiere el presente artículo, mediante el número de identificación al que hace referencia la ley de la materia."

48. Como se observa, si bien el Registro Administrativo de Detenciones fue sustituido por el Registro Nacional de Detenciones, el primero continúa en funciones y deberá desaparecer de forma gradual, y las autoridades a nivel federal, estatal y municipal seguirán obligadas a registrar inmediatamente las detenciones y a contar con bases de datos a efecto de conformar el Sistema Nacional de Información y actualizar de manera inmediata y permanente el Registro Nacional de Detenciones. Lo anterior, no significa que no exista una obligación de llevar registros a nivel local, sino que contarán con bases de



datos que alimentarán de forma inmediata y actualizada al Registro Nacional de Detenciones.

3. ¿El que el legislador local haya hecho referencia al Registro Administrativo de Detenciones en los artículos 17, fracción V, y 90, fracción I, de la Ley de Desapariciones de Sinaloa viola los principios de legalidad y de seguridad jurídica?

49. Los artículos de la Ley de Desapariciones de Sinaloa impugnados por la CNDH disponen lo siguiente:

"**Artículo 17.** El Sistema Estatal²⁸ para el ejercicio de sus facultades, contará con las siguientes herramientas:

"...

"**V. El Registro Administrativo de Detenciones. ..."**

"**Artículo 90.** Además de lo establecido en este capítulo, las autoridades del Estado deberán contar al menos con:

"**I. El Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública." (resaltado de este Alto Tribunal)**

50. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera **infundado** el concepto de invalidez de la CNDH, ya que dichos preceptos no violan los principios de legalidad y seguridad ni causan afectación alguna a los derechos humanos de las personas víctimas del delito de desaparición forzada.

51. Lo anterior, debido a que: **i)** conforme a la Constitución General, la Ley Nacional del Registro de Detenciones es la norma que define cómo deben

²⁸ "**Artículo 4.** Para efectos de esta ley se entiende por:

"...

"**XXVIII.** Sistema Estatal: El Sistema Estatal de Búsqueda de Personas."



coordinarse las autoridades federales, estatales y municipales en materia de registro de detenciones y, al entrar en vigor dicha ley, **no derogó** las disposiciones de la Ley General de Desapariciones y de la Ley General de Seguridad Pública que **otorgaron competencia al legislador local** para crear un Registro Administrativo de Detenciones; y, **ii)** la Ley Nacional del Registro de Detenciones estableció un **régimen transitorio para que continuara funcionando el Registro Administrativo de Detenciones** a cargo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en tanto entrara en operación el Registro Nacional de Detenciones, cuya implementación sería gradual.

52. En efecto, como se aprecia en el régimen transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones no existe norma que derogue las disposiciones relativas a las facultades de las Legislaturas Locales de regular el Registro Administrativo de Detenciones.

53. De esta manera, continúa vigente el artículo 133 de la Ley General de Desapariciones que establece que la Federación y las entidades federativas, deberán contar, al menos, con el Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

54. Por otra parte, la Ley Nacional del Registro de Detenciones establece un régimen transitorio para que el Registro Nacional de Detenciones sea implementado gradualmente, disponiendo que la información referente a los registros de detenciones en materia de delitos del fuero común se implemente a más tardar al **primero de abril del año dos mil veinte**, y la información referente a los registros de detenciones de carácter administrativo a más tardar al **primero de abril de dos mil veintiuno**, de forma que continúe funcionando el Registro Administrativo de Detenciones.

55. Como se observa, la reforma constitucional reseñada, las modificaciones a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la expedición de la Ley Nacional del Registro de Detenciones tienen como objetivo la implementación de un Registro Nacional de Detenciones y éste se encuentra sujeto a diversos plazos para su implementación gradual. Esto es, el mandato que estableció el legislador para la creación de un registro único se encuentra sujeto



a una condición, es decir, hasta que se cumpla con los elementos para la total integración del Registro Nacional de Detenciones, el Registro Administrativo continuará en funciones.

56. Si bien se reformó tanto la Constitución General como la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y se emitió la Ley Nacional del Registro de Detenciones para crear el Registro Nacional de Detenciones, el contenido del artículo 133 de la Ley General de Desapariciones no fue modificado, es decir, como una de las herramientas tecnológicas del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas se sigue previendo que las entidades federativas contarán con "**el Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública)**". Se observa que ni ese precepto ni algún otro dentro de la Ley General de Desapariciones establecen las características de dicho registro o sus elementos, y que el mismo sirve, por un lado, como habilitación para que las entidades federativas establezcan su homólogo local y, por otro, como norma de reenvío a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

57. En este sentido, no le asiste la razón a la CNDH cuando alega que el legislador local era incompetente el veintidós de julio de dos mil diecinueve para regular el Registro Administrativo de Detenciones en violación de los principios de legalidad y de seguridad jurídica o de los derechos humanos de las víctimas de desaparición forzada, ya que conforme a la Constitución General y al régimen transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones las Legislaturas Locales siguen siendo competentes para regular el Registro Administrativo de Detenciones, al continuar implementándose el Registro Nacional de Detenciones y deberse migrar los datos e información del primer registro al segundo.

58. Asimismo, cabe resaltar que el veintidós de noviembre de dos mil diecinueve se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Lineamientos para el funcionamiento, operación y conservación del Registro Nacional de Detenciones, emitidos por el Centro Nacional de Información del secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los cuales entraron en vigor el veintitrés de noviembre de dos mil diecinueve.



59. A partir de su vigencia, se debieron migrar los registros en materia de delitos federales al Registro Nacional de Detenciones. Asimismo, el primero de abril de dos mil veinte, entró en vigor la obligación de integrar los registros referentes a delitos del fuero común.²⁹ Queda en espera la integración de los registros relativos a infracciones administrativas, que se deberá dar a más tardar el primero de abril de dos mil veintiuno.³⁰

60. Mientras no se complete la integración total del Registro Nacional de Detenciones, esto es, a más tardar, el **primero de abril de dos mil veintiuno**, los Registros Administrativos de Detenciones a nivel local pueden continuar operando, sin perjuicio de que, conforme a la mecánica transicional del Registro Nacional de Detenciones, la migración de los datos relativos a los delitos tanto federales como del fuero común ya debían haberse incluido.

61. De hecho, a la fecha en que se resuelve el presente asunto, se han emitido las disposiciones jurídicas relativas al uso y a los elementos de seguridad que deberán contener los dispositivos que interoperen con la plataforma a través de los lineamientos previamente mencionados;³¹ y ya ha sido integrado, en

²⁹ En su artículo **cuarto transitorio** se prevé que: "La secretaría deberá llevar a cabo la migración de los datos y demás elementos del Registro Administrativo de Detenciones hacia el (Registro Nacional de Detenciones)."

³⁰ **"Segundo.** La implementación de los presentes lineamientos será gradual, en términos de lo establecido por los transitorios tercero y sexto del decreto por el que se expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones, publicado el 27 de mayo de 2019 en el Diario Oficial de la Federación, de acuerdo con lo siguiente:

"I. La secretaría deberá integrar el RND e instalar el sistema de consulta, a más tardar el 23 de noviembre de 2019.

"II. Para el caso de la información referente a los registros en materia de delitos federales, a más tardar el 23 de noviembre de 2019.

"III. Para el caso de la información referente a los registros en materia de delitos del fuero común, a más tardar el 1 de abril de 2020.

"IV. Para el caso de la información referente a los registros de carácter administrativo, a más tardar el 1 de abril de 2021."

³¹ **"Segundo.** El Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá emitir las disposiciones jurídicas a que se refiere el artículo 13 de esta ley, en un plazo máximo de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto."



parte, el Registro Nacional de Detenciones e instalado el Sistema de Consulta tanto para delitos federales como del fuero local.³² Mas no ha fenecido el plazo para la total integración de los registros por infracciones administrativas, como ya se precisó.

62. Por otra parte, tampoco le asiste la razón cuando alega que el artículo 90, fracción I, es inconstitucional por remitir a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ya que de ello no se sigue necesariamente que se cause inseguridad jurídica o incertidumbre en los gobernados o que se afecten los derechos de las víctimas de desaparición forzada.

63. Por el contrario, las referencias al Registro Administrativo de Detenciones en la legislación del Estado de Sinaloa deben entenderse en el sentido de componer las "bases de datos" a nivel local y municipal a las que se refiere la propia Ley Nacional del Registro de Detenciones; es decir, constituyen los subconjuntos sistematizados de información de los Ministerios Públicos y de las instituciones policiales estatales y municipales relativas a la información de personas detenidas en el ámbito penal y administrativo sancionador local que deberán migrar al Registro Nacional de Detenciones.

64. En este sentido, el que se tengan esas bases de datos e información a nivel local y migre gradualmente al Registro Nacional de Detenciones abona en el sentido de cumplir con el orden constitucional y las obligaciones internacionales contraídas por el Estado Mexicano a efecto de garantizar derechos humanos sustantivos como lo son los derechos al debido proceso y los derechos a la integridad, libertad personal y vida privada de las personas que son detenidas por las autoridades –entre los más relevantes– y, por otro, el eventual derecho a una reparación integral de las personas que sean víctimas de delitos o graves violaciones a derechos humanos como la desaparición forzada.

65. En conclusión, el legislador local **sí era competente** para establecer que el Sistema Estatal de Búsqueda de Personas, para el ejercicio de sus facultades, contaría, entre otros, con un Registro Administrativo de Deten-

³² **"Tercero.** La secretaría deberá integrar el Registro Nacional de Detenciones e instalar el Sistema de Consulta, dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto."



ciones, y estas disposiciones no devienen inconstitucionales hasta en tanto dicho registro administrativo no sea reemplazado por el registro nacional, en los términos de la normativa ya referida, por lo que procede reconocer la **validez** de los artículos 17, fracción V, y 90, fracción I, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 260, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil diecinueve.

4. ¿El régimen de supletoriedad regulado en los términos previstos en la Ley de Desapariciones de Sinaloa viola los principios de seguridad jurídica y legalidad?

66. La CNDH argumenta, en esencia, que el artículo 6 de la Ley de Desapariciones de Sinaloa, al prever la supletoriedad de la Ley General de Desapariciones y del Código Nacional de Procedimientos Penales, transgrede los artículos 14 y 16 de la Constitución General, en específico, los derechos a la seguridad jurídica y a la legalidad. Para mayor claridad, el precepto impugnado señala lo siguiente:

"Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal, la Ley General de Víctimas y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como el Código Familiar y la Ley de Atención y Protección a Víctimas del Estado de Sinaloa y demás ordenamientos aplicables." (**Resaltado de este Alto Tribunal**)

67. Este Tribunal Pleno considera que el argumento hecho valer por la CNDH es **fundado**, toda vez que la Ley General de Desapariciones y el Código Nacional de Procedimientos Penales no pueden fungir como normas supletorias de la Ley de Desapariciones de Sinaloa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso a),³³ de la Constitución General, que faculta

³³ **"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...
"XXI. Para expedir:



al Congreso de la Unión para emitir las leyes generales donde se determinará el régimen de concurrencia y coordinación en materia de desaparición forzada y otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, en virtud de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General³⁴ en lo que respecta al Código Nacional de Procedimientos Penales.

68. La Ley General de Desapariciones, conforme al orden constitucional, actúa como parámetro de regularidad de la Ley de Desapariciones de Sinaloa, pues en aquélla se encuentran tanto reglas sustantivas y adjetivas relativas a los tipos penales y sus sanciones, como la distribución competencial y las bases de coordinación en materia de desapariciones forzadas o cometidas por particulares.³⁵

69. La propia Constitución General delegó en el Congreso de la Unión la facultad de distribuir entre los distintos órdenes de gobierno las atribuciones para legislar o actuar en materia de desapariciones forzadas o cometidas por particulares, de manera que la Ley General de Desapariciones determina la validez de las leyes y actos de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en dicha materia.

70. El legislador local no puede determinar que la Ley General de Desapariciones supla faltas u omisiones de la ley local en la materia, ya que, como se

"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.

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios." (Resaltado de este Alto Tribunal).

³⁴ "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." (Resaltado de este Alto Tribunal)

³⁵ El Congreso de la Unión al estar facultado para emitir la ley que estableciera "como mínimo, los tipos penales y sus sanciones", así como la "distribución de competencias y las formas de coordinación", goza de un amplio margen para determinar en la ley general el funcionamiento de ese sistema, más allá de tener que limitarse a establecer únicamente principios generales y distribución competencial.



señaló en párrafos precedentes, conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General, esa ley general sólo establece como mínimo los tipos penales y sus sanciones, así como la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno,³⁶ es decir, constituye el parámetro de validez de la ley local.

71. En este sentido, la Ley General de Desapariciones no puede ser fundamento de validez de la Ley de Desapariciones de Sinaloa y, a la vez, un conjunto de normas supletorias. De ahí que el artículo 6 de la Ley de Desapariciones de Sinaloa **sea inconstitucional** al prever la supletoriedad de la Ley General de Desapariciones en violación de los principios de legalidad y seguridad jurídica. Sin embargo, lo anterior no significa que el Congreso Local no pueda legislar en otros aspectos que, conforme a la Ley General de Desapariciones, puedan ser de su competencia.

72. Por otra parte, tampoco puede ser el Código Nacional de Procedimientos Penales supletorio de la Ley de Desapariciones de Sinaloa, toda vez que el Congreso de la entidad federativa carece de competencia para regular la materia de persecución, investigación, procesamiento y sanción de delitos, en virtud de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General.

73. Inclusive, el artículo 19 de la Ley General de Desapariciones prevé que todo lo relacionado con la persecución, investigación, procesamiento y sanción de los delitos previstos en ella debe hacerse conforme a lo dispuesto por el Código Nacional de Procedimientos Penales.³⁷ El Congreso de la Unión únicamente otorgó competencia a las entidades federativas para emitir la normativa

³⁶ En este sentido, la Ley General de Desapariciones estableció:

"Artículo 1. La presente ley es de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio nacional, de conformidad con el mandato establecido en el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Resaltado de este Alto Tribunal)

³⁷ **"Artículo 19.** Los delitos previstos en esta ley deben ser perseguidos, investigados, procesados y sancionados conforme a las reglas de autoría, participación y concurso previstas en la legislación penal aplicable, y las reglas de acumulación de procesos previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales." (Resaltado de este Alto Tribunal)



complementaria necesaria para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales.³⁸

74. Por tanto, el Congreso Local tampoco puede prever al Código Nacional de Procedimientos Penales como norma de aplicación supletoria, pues en materia procesal penal solamente es competente para emitir la legislación complementaria y no en relación con el procedimiento penal, lo cual compete exclusivamente al Congreso de la Unión. De ahí que el artículo 6 de la Ley de Desapariciones de Sinaloa también **sea inconstitucional** por esta razón en la porción respectiva.

75. Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo consideraciones similares al dictar la resolución que resolvió la **acción de inconstitucionalidad 22/2015 y acumulada**,³⁹ en donde analizó, entre otras cuestiones, la inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas,⁴⁰ el cual

³⁸ **"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." (Resaltado de este Alto Tribunal)

³⁹ Resuelta el 4 de junio de 2018 por unanimidad de diez votos de los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández con salvedades en algunas consideraciones, los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 2, párrafo tercero, de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas.

⁴⁰ **"Artículo 2.** La presente ley deberá interpretarse de acuerdo al siguiente marco jurídico:

"I. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"II. Los tratados internacionales suscritos en la materia, por la Nación Mexicana, y

"III. 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.

"En lo no previsto por esta ley, se aplicarán de manera supletoria las disposiciones contenidas 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 y el Código Nacional de Procedimientos Penales.

"Así como los siguientes ordenamientos legales del Estado de Zacatecas: el Código Penal, la Ley de Atención a Víctimas, la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley de Asistencia Social, la Ley de Extinción de Dominio, la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública,



preveía como normas de aplicación supletoria a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos (en adelante, la "Ley General en materia de Trata de Personas"), y al Código Nacional de Procedimientos Penales.

76. Muchas consideraciones en dicho asunto resultan aplicables al presente en el sentido de que una ley general no puede ser supletoria de una ley local cuando la primera define el contenido de la segunda o constituye su parámetro de validez, al igual que tampoco puede considerarse supletoria de una ley local una diversa cuya materia quedó exclusivamente reservada al Congreso de la Unión. Asimismo, este Tribunal Pleno advierte que en términos similares se decidió la **acción de inconstitucionalidad 79/2019** en la sesión del veintitrés de abril de dos mil veinte.

77. Conforme a lo anterior, este Pleno declara la invalidez del artículo 6, en su porción normativa "**la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales,**" de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 260, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil diecinueve, por vulnerar los derechos fundamentales a la seguridad jurídica y a la legalidad al haber sido emitido por una autoridad no competente en tal aspecto.

VIII. Efectos

78. Se declara la invalidez de la porción normativa "**la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales,**" del artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 260, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil diecinueve.

Ley Estatal de los Derechos del Niño, las Niñas y Adolescentes y los demás ordenamientos legales que resulten necesarios para el cumplimiento de las disposiciones de esta ley." (**Resultado de este Alto Tribunal**)



79. Asimismo, este Pleno advierte que, pese a que sólo se impugna lo relativo a la Ley General de Desapariciones y al Código Nacional de Procedimientos Penales, deben declararse inconstitucionales también las porciones del artículo 6 de la mencionada ley que hacen referencia a los **tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, al Código Penal Federal y a la Ley General de Víctimas**, ya que el legislador local confunde a la institución de la supletoriedad con el principio de unidad del derecho y el deber de los operadores jurídicos de interpretar las normas jurídicas de manera sistemática con las demás normas que forman parte del orden jurídico mexicano, distorsionando el régimen competencial⁴¹ y en violación de los principios de seguridad jurídica y legalidad.

80. Resulta incorrecto que el legislador local considere como supletorios a los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, al Código Penal Federal y a la Ley General de Víctimas por razones análogas a las expresadas previamente. Parece que el legislador local lo que pretendió fue fortalecer el deber de los operadores jurídicos de interpretar las normas de manera sistemática, así como la idea de unidad del derecho; sin embargo, ello no debe hacerse a través de la institución de la supletoriedad.

81. En consecuencia, debe declararse la **invalidez** de la porción "**el Código Penal Federal, la Ley General de Víctimas y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como**" del artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas de Sinaloa,

⁴¹ La supletoriedad procede respecto de instituciones contempladas en la ley a suplir pero no reglamentadas, o bien, que lo estén en forma insuficiente o deficiente, pero también en el caso de instituciones no establecidas en la ley, a condición de que la institución a aplicar supletoriamente no esté en contradicción con el conjunto de normas cuyas lagunas debe llenar y sea congruente con los principios de los procesos que reglamenta. Véase, en este sentido, la **jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.)**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1065, «con número de registro digital: 2003161», de rubro: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE." y tesis 1a. LXVI/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1867, «con número de registro digital: 164667», de rubro: "SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES A LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CASOS EN QUE PROCEDE."



expedida mediante el Decreto Número 260, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil diecinueve.

82. Finalmente, de conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán 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.

83. En consecuencia, la declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Sinaloa, retro trayéndose al veintitrés de julio de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor del decreto reclamado, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia.

84. Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado de Sinaloa, así como al Tribunal Colegiado en Materia Penal y a los Tribunales Unitarios del Décimo Segundo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Sinaloa con residencia en Culiacán, Los Mochis y Mazatlán.

IX. Puntos resolutiveos

85. 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 17, fracción V, y 90, fracción I, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desapa-



rición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 260, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil diecinueve, en atención al apartado VII de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la **invalidez** del artículo 6, en su porción normativa; "**la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales**" de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 260, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil diecinueve y, por extensión, la de sus diversas porciones normativas: "**el Código Penal Federal, la Ley General de Víctimas y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como**", como se indica en los apartados VII y VIII de esta determinación, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en el apartado VIII de esta ejecutoria, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Sinaloa.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, 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 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, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación



y representación del promovente, a las causas de improcedencia y a la precisión de las disposiciones impugnadas y la litis.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en reconocer la validez de los artículos 17, fracción V, y 90, fracción I, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 260, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil diecinueve. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 6, en su porción normativa "la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales", de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 260, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil diecinueve y, por extensión, la de su diversa porción normativa "el Código Penal Federal, la Ley General de Víctimas y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como.". El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó por la invalidez total del precepto y anunció voto concurrente.



Se aprobó por mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos retroactivos al veintitrés de julio de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor del decreto reclamado, 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa, 3) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y las disposiciones legales aplicables en la materia penal, y 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado de Sinaloa, así como al Tribunal Colegiado en Materia Penal y a los Tribunales Unitarios del Décimo Segundo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Sinaloa con residencia en Culiacán, Los Mochis y Mazatlán. El Ministro González Alcántara Carrancá votó por el proyecto original, ajustado a la acción de inconstitucionalidad 79/2019. La Ministra y los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra y en el sentido de ajustar los efectos a la acción de inconstitucionalidad 79/2019.

En relación con el punto resolutive 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, quedando a salvo el derecho de las Ministras y los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

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 (LEY DE GOBIERNO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE YUCATÁN).

II. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA SER AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO –COMISARIOS, SUBCOMISARIOS, JEFES DE MANZANA Y LOS DEMÁS QUE EL CABILDO ACUERDE– (ARTÍCULO 70 BIS, FRACCIONES V Y VI, DE LA LEY DE GOBIERNO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE YUCATÁN).

III. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO SENTENCIADO POR LA COMISIÓN DE DELITOS CALIFICADOS COMO GRAVES PARA SER AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO –COMISARIOS, SUBCOMISARIOS, JEFES DE MANZANA Y LOS DEMÁS QUE EL CABILDO ACUERDE– VIOLA EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y LOS DERECHOS A OCUPAR UN CARGO PÚBLICO Y DE SER VOTADO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 70 BIS, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE GOBIERNO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE YUCATÁN).

IV. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO SANCIONADO POR ACTOS DE CORRUPCIÓN O INHABILITADO PARA SER AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO –COMISARIOS, SUBCOMISARIOS, JEFES DE MANZANA Y LOS DEMÁS QUE EL CABILDO ACUERDE– VIOLA EL DERECHO DE SER VOTADO Y GENERA INSEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 70 BIS, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE GOBIERNO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE YUCATÁN).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 70 BIS, FRACCIONES V Y VI, DE LA LEY DE GOBIERNO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE YUCATÁN).



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 108/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 19 DE ABRIL DE 2021. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: JAQUELINE SÁENZ ANDUJO.

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

Sentencia

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 108/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra las fracciones V y VI del artículo 70 Bis de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán. Las fracciones impugnadas establecen como requisito para ser autoridad auxiliar de los Ayuntamientos de dicha entidad no haber sido condenado por delitos graves ni sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos; en relación con los derechos de igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y de acceso a un cargo público.

I. Antecedentes y trámite de la demanda

1. **Presentación de la demanda.** El diez de febrero de dos mil veinte, la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad contra las fracciones V y VI del artículo 70 Bis de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, publicado mediante Decreto Número 165/2020 en el Periódico Oficial del Estado de Yucatán.

2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, la promovente expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a) Las exigencias contenidas en las fracciones V y VI del artículo 70 Bis de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán vulneran lo previsto en los artículos 1o., 5o. y 35, fracción IV, de la Constitución Federal, que contienen los derechos a la igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público.



b) Las fracciones impugnadas establecen como requisito para ser autoridad auxiliar de los Ayuntamientos de Yucatán no haber sido condenado por la comisión de delitos graves, sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos; que en el caso se trata de comisarios, subcomisarios y jefes de manzana. Tales exigencias resultan desproporcionadas y transgreden el derecho a la igualdad y no discriminación, pues tienen como efecto excluir de forma injustificada a un sector de la población de ocupar dichos cargos.

c) El requisito de no haber sido sentenciado por delitos graves (fracción V) limita de forma genérica a las personas sentenciadas por cualquier delito considerado como grave, sin considerar si los delitos de que se trata se relacionan con las funciones a desempeñar en los cargos en cuestión.

d) En el sistema penal vigente, el sentido de una sentencia por responsabilidad penal puede ser de absolucón o condena. La fracción V impugnada no toma en consideración que la persona pudo haber sido sentenciada en sentido absolutorio, aunque el proceso penal se haya seguido por la comisión de un delito grave. Al no tomar en cuenta el sentido del fallo, esta exigencia parte de supuestos estigmatizantes y discriminatorios.

e) La norma que contiene el requisito de no haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado (fracción VI) no precisa si dicha sanción es penal, administrativa u otras. Además, una vez que se cumple con las sanciones, las personas deben quedar en posibilidad de poder volver a ejercer un cargo público, de lo contrario, se trataría de una inhabilitación perpetua. Una vez que se ha cumplido con la sanción administrativa, incluso las no graves, no existe justificación para excluir a las personas de la posibilidad de ejercer como autoridades auxiliares de los Ayuntamientos.

f) La naturaleza de las sanciones responde a diversos factores de responsabilidad en que incurrió la persona sancionada. Establecer de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer el cargo quienes hayan sido sancionadas por hechos de corrupción o inhabilitadas en el servicio público, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la sanción, ni la temporalidad de la misma, constituye un requisito injustificado. Esta situación no significa que las



personas aspirantes no sean aptas para desempeñarse como comisarios, sub-comisarios o jefes de manzana.

g) La promovente alega que los requisitos exigidos en las disposiciones impugnadas constituyen categorías sospechosas, específicamente sobre condición social y jurídica. Las medidas legislativas impugnadas no superan el test de escrutinio escrito, pues no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir no haber sido sentenciado por delito grave, sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos, para fungir como auxiliares. Las actividades que les corresponde realizar a quienes ocupen estos cargos no justifican restricciones tan amplias, por tanto, resultan discriminatorias.

h) El que una persona haya sido sentenciada por la comisión de delitos calificados como graves o sancionadas por actos de corrupción o inhabilitadas, forma parte de la vida privada de una persona en el pasado y su proyección social. No se justifica que por esa razón se excluya a las personas de participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad. Al haber compurgado su sanción penal o administrativa, deberían encontrarse en aptitud de volver a ocupar un cargo público.

i) La fracción V impugnada resulta contraria al principio de reinserción social. La norma impide que las personas que han sido condenadas por un delito calificado como grave ejerzan cargos de autoridades auxiliares en los Ayuntamientos, incluso si los delitos de que se trata no se relacionan con la función a desempeñar. La exigencia resulta arbitraria y no se justifica sobre una base objetiva y acotada.

3. **Admisión y trámite.** Mediante acuerdo de once de febrero de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte tuvo por recibida la demanda y ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 108/2020, así como su turno al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para instruir el procedimiento correspondiente.

4. El doce de febrero de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad. Tuvo como autoridades emisoras de la norma a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán y ordenó dar



vista para que, dentro del plazo de quince días, rindieran los informes correspondientes.

5. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán. Mauricio Tappan Silveira, en su carácter de consejero jurídico del Gobierno del Estado Yucatán, rindió su informe en los siguientes términos:

a) Es cierto el acto reclamado al Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, consistente en la promulgación del decreto 165/2020, por el que se modifica la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán; mismo que fue publicado el nueve de enero de dos mil veinte en el Diario Oficial de la Federación (sic).

b) El Poder Ejecutivo al promulgar el referido decreto, dio cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 55, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Yucatán y 14, fracción VII, del Código de la Administración Pública de Yucatán, guardando las formalidades que señalan las normas en la materia.

c) Son infundados los conceptos de violación de la promovente. El Congreso Local está constitucionalmente facultado para legislar sobre los ramos de competencia del Estado y de reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que expidieren, así como participar en las reformas a dicha Constitución. Se cumplió con los requisitos de motivación y fundamentación, de conformidad con los artículos 29 y 30, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

6. Informe del Poder Legislativo del Estado de Yucatán. Lizzete Janice Escobedo Salazar, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán y representante legal, rindió su informe en los siguientes términos:

a) El Decreto 165/2020, por el que se modifica la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, en materia de autoridades auxiliares, es constitucional. El Congreso Local realizó un proceso legislativo con estricto apego a las facultades que le confieren la Constitución Federal y la Constitución del Estado de Yucatán.

b) El Congreso Local consideró necesario adaptar políticas de integridad para combatir los riesgos de corrupción específicos para determinados cargos



públicos, como el presente. Exigir los requisitos de no haber sido condenado por la comisión de delitos calificados como graves, no haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos, son importantes para ocupar un cargo de autoridad auxiliar, ya que entre las funciones de una autoridad auxiliar se encuentra la de representar a la comunidad ante las diferentes autoridades competentes, gestionar e informar sobre las necesidades y deficiencias de los servicios públicos municipales, supervisar los trabajos de la comunidad, la facultad de poder proponer ante el cabildo del Ayuntamiento a sus colaboradores principales e, incluso, la posibilidad de participar en la integración del Plan de Desarrollo Municipal.

c) Dichos requisitos se establecieron con la finalidad de dotar a la ciudadanía de servidores públicos que puedan dirigirse bajo los principios de honestidad, seguridad, confianza y servicio. Alega que se necesita recuperar la confianza que se le ha perdido a los gobernantes y, por tanto, a las instituciones que velan por los derechos e intereses de la ciudadanía.

7. Por acuerdo del Ministro instructor de doce de febrero de dos mil veinte, se dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, hasta antes del cierre de instrucción, manifestara lo que correspondiera. No obstante, no presentaron opinión alguna.

8. **Cierre de la instrucción.** Seguido el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de diecisiete de agosto de dos mil veinte se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. Competencia

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 g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre el artículo 70 Bis, fracciones V y VI, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán y la Constitución General, así como diversos tratados internacionales.



III. Norma reclamada

10. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestionó la validez de las fracciones V y VI del artículo 70 Bis de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, reformada mediante el Decreto Número 165/2020, que modificó diversas disposiciones de esa legislación:

"**Artículo 70 bis.** Para ser autoridad auxiliar se requiere:

"...

"**V.** No haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves;

"**VI.** No haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos, y ..."

IV. Oportunidad

11. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

12. El Decreto 165/2020 por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán se publicó el nueve de enero de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Estado de Yucatán. Así, el plazo de treinta días naturales transcurrió del viernes diez de enero de dos mil veinte al sábado ocho de febrero de dos mil veinte. El último día del plazo fue inhábil. Dado que la demanda se presentó el diez de febrero de dos mil veinte¹ –día hábil siguiente–, es oportuna.

¹ Así consta en el sello de recepción de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.



V. Legitimación

13. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada, pues presentó la demanda la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, órgano facultado para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales y las emitidas por las entidades federativas que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución General y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución.²

14. En el caso, la Comisión Nacional impugnó las fracciones V y VI del artículo 70 Bis de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, legislación estatal que, en su opinión, transgrede una serie de derechos humanos con reconocimiento constitucional y convencional, en particular, el relativo al derecho a ser votado, conforme al artículo 35 de la Constitución Federal.

15. Conforme al artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el 18 de su reglamento interno, corresponde a su presidente la representación legal. La demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo, por parte del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

"...

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

"...

"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; ..."



VI. Causas de improcedencia y sobreseimiento

16. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

VII. Estudio de fondo

17. Corresponde a este Pleno determinar si la norma, en sus fracciones impugnadas, es constitucional o, de lo contrario, determinar la invalidez de las mismas. Para ello, el estudio se dividirá en tres partes: parámetro de regularidad constitucional (A); estudio del requisito de no haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves (B); requisito de no haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos (C).

A. Parámetro de regularidad constitucional

18. Conforme a la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, las autoridades auxiliares son aquellas que colaboran con el Ayuntamiento para atender las funciones y la prestación de los servicios públicos. Además, coadyuvan para garantizar la tranquilidad, la seguridad y el orden público en el Municipio.³

19. Se consideran autoridades auxiliares: a) comisarios; b) subcomisarios; c) jefes de manzana; d) los demás que el cabildo acuerde.⁴

20. Conforme a la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, las autoridades auxiliares tendrán las siguientes funciones:

³ "Artículo 68. Las autoridades auxiliares son aquellas que colaboran con el Ayuntamiento, conforme a esta ley y los reglamentos gubernativos, con el fin de atender las funciones y la prestación de los servicios públicos. De igual modo, coadyuvarán para garantizar la tranquilidad, la seguridad y el orden público en el Municipio."

⁴ "Artículo 69. Son autoridades auxiliares:

"I. Los comisarios;

"II. Los subcomisarios;

"III. Los jefes de manzana, y

"IV. Las demás que el cabildo acuerde, según las características del Municipio."



"Artículo 68 Bis. Las autoridades auxiliares tendrán las siguientes funciones:

"I. Representar a la comunidad ante las diferentes autoridades;

"II. Gestionar e informar al Ayuntamiento de las necesidades y deficiencias de los servicios públicos municipales;

"III. Supervisar los trabajos del personal de imagen y limpieza municipal en la comunidad;

"IV. Participar y coadyuvar en la integración y funcionamiento del Plan de Desarrollo Municipal;

"V. Vigilar que el personal a su cargo que sea designado por el cabildo, preste exclusivamente los servicios que sean materia de su competencia;

"VI. Resguardar, cuidar y hacer buen uso de los bienes muebles e inmuebles municipales que le sean entregados con esta finalidad, y

"VII. Proponer al Ayuntamiento a sus colaboradores principales, de acuerdo a la disponibilidad financiera municipal.

"Quienes ocupen un cargo en las comisarías municipales, tendrán derecho a una percepción económica a cargo del Ayuntamiento, que en ningún caso podrá ser inferior al salario mínimo vigente."

"Artículo 71. Los jefes de manzana, además de las facultades mencionadas en el presente capítulo, tendrán la obligación de elaborar, revisar y actualizar el Registro de Población del Municipio, en los términos del reglamento de la materia."

21. La ley establece los siguientes requisitos de elegibilidad:

"Artículo 70 bis. Para ser autoridad auxiliar se requiere:

"I. Ser mayor de edad;



"II. Saber leer y escribir;

(Reformada, D.O. 9 de enero de 2020)

"III. Ser vecino de la comisaría o manzana del Municipio;

(Reformada, D.O. 9 de enero de 2020)

"IV. No ser propietario de expendio de bebidas alcohólicas, ni tener intereses en esa clase de negocios;

(Reformada, D.O. 9 de enero de 2020)

"V. No haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves;

(Adicionada, D.O. 9 de enero de 2020)

"VI. No haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos, y

(Adicionada, D.O. 9 de enero de 2020)

"VII. No desempeñar actividades comerciales o laborales que impidan el correcto desempeño del encargo."

22. La **elección de las autoridades auxiliares será a través del voto universal, libre, directo y secreto** de los vecinos de la comisaría⁵ que se trate mediante el procedimiento que al efecto organice el cabildo y concluirán con

⁵ "Artículo 11. Para su organización interna y efectos administrativos, el Municipio dividirá su jurisdicción territorial, en colonias, fraccionamientos, secciones y manzanas, así como en comisarías y subcomisarías, en su caso; cuyas extensiones serán determinados (sic) por el cabildo, de conformidad con la ley respectiva."

"Artículo 12. Los núcleos de población de los Municipios, por su importancia, grado de concentración demográfica, infraestructura y equipamiento urbano, tendrán las categorías geográficas siguientes:

"I. Ciudad, es el núcleo de población con censo no menor de quince mil vecinos;

"II. Villa, es el núcleo de población con censo no menor de ocho mil vecinos;

"III. Pueblo, es el núcleo de población con censo no menor de tres mil vecinos o aquel donde se asiente la cabecera municipal;

"IV. Comisaría, es el núcleo de población con censo no menor a los quinientos vecinos, y

"V. Sub-Comisaría, el núcleo de población con censo inferior a quinientos vecinos."



cada administración municipal, pudiendo ser reelectos, por una sola vez, para el periodo inmediato.⁶

23. Para efectos del análisis que este Tribunal Pleno realiza, debe recordarse la doctrina reiterada sobre los requisitos de elegibilidad de quienes aspiran a cargos públicos.

24. Esta Suprema Corte cuenta con un gran número de precedentes donde se ha pronunciado sobre la validez o no de requisitos de elegibilidad tanto para cargos públicos de elección popular como para cargos de servidores públicos por designación. Para el presente estudio se tomarán en cuenta los motivos que han regido en estos asuntos, sabiendo que existen diferencias dependiendo de la forma de elección del funcionario, así como los ámbitos en los que se elige y desempeña. Estos precedentes son las siguientes acciones de inconstitucionalidad (mismas que se refieren conforme a un orden cronológico de resolución): **50/2015** y sus acumuladas **55/2015**, **56/2015** y **58/2015**;⁷ **76/2016**;⁸ **78/2017**;⁹ **107/2016**;¹⁰ **85/2018**;¹¹ **86/2018**;¹² **50/2019**;¹³ **73/2018**;¹⁴ **67/2018**;¹⁵ **83/2019**.¹⁶

⁶ **Artículo 70.** Todas las autoridades auxiliares serán electas por el voto universal, libre, directo y secreto de los vecinos de la comisaría que se trate, mediante el procedimiento que al efecto organice el cabildo y concluirán con cada administración municipal, pudiendo ser reelectos, por una sola vez, para el periodo inmediato.

"Dichas autoridades únicamente podrán ser removidas por el cabildo, debido a causas graves y conforme al reglamento que se expida.

"El procedimiento de elección deberá ajustarse a los siguientes lineamientos:

"I. Se realizará dentro de los noventa días posteriores al de la instalación del Ayuntamiento;

"I bis. En caso de que venza el término establecido en el artículo anterior de esta ley, se sancionará al presidente municipal, que no lo haya realizado conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán;

"II. La convocatoria deberá aprobarse en sesión de cabildo convocada para ese efecto, expedirse y hacerse del conocimiento de los vecinos de la comisaría (sic) de que se trate, dentro de los quince días naturales antes de la elección, a través de la gaceta municipal, sitios electrónicos, páginas oficiales del Ayuntamiento, y por cédula de notificación que se fijará en los bajos de las comisarías municipales de que se trate, lugares de acceso público; así como en medios que garanticen su adecuada difusión y máxima publicidad;

"III. Los aspirantes a ser electos deberán cumplir con todos y cada uno de los requisitos establecidos en esta ley;

"IV. Los votantes acreditarán su residencia con el documento oficial emitido por la autoridad electoral;

"V. El día de la elección, cada aspirante podrá contar con un representante en la mesa de cómputo, y



"VI. El Ayuntamiento podrá solicitar por escrito, a las autoridades electorales federales o estatales, el auxilio o asesoría que requiera para la celebración de la elección.

"La elección de autoridades auxiliares realizada en forma distinta a la establecida en este artículo será nula.

"Los servidores públicos municipales o estatales que realicen o participen en la elección de autoridades auxiliares, contraviniendo lo establecido en esta ley, serán responsables en términos de la legislación correspondiente."

⁷ **Acción de inconstitucionalidad 50/2015, y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015.** Fallada en sesión de 10 de noviembre de 2015 bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Razonabilidad del requisito **buena fama pública para obtener el registro como candidato** en el Estado de Veracruz.

⁸ **Acción de inconstitucionalidad 76/2016.** Fallada en sesión de 27 de octubre de 2016 bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. Se reconoció la validez del artículo 10, párrafo 1, inciso e), del Código Electoral para el Estado de Coahuila. Según lo dispuesto en diversos precedentes por este Tribunal Pleno, al tratarse este caso de legislación local, la validez del artículo impugnado sólo puede confrontarse con lo establecido en los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se concluyó que la disposición normativa establecida por el Congreso Local de Coahuila, en el sentido de que los secretarios de la Administración Pública Estatal, procurador general de justicia del Estado, Magistrados del Poder Judicial, presidente municipal, síndico o regidor, legislador federal o local, Consejero o integrante del órgano de dirección de los organismos públicos autónomos, titulares de los organismos descentralizados deben separarse de su encargo cuando menos quince días antes del inicio de la precampaña en caso de que quieran ser gobernador, diputado o integrante del Ayuntamiento, entra dentro de la libertad configurativa con que cuentan las Legislaturas Locales. Lo anterior bajo el entendido de que esa regla de separarse de su encargo cuando menos quince días antes del inicio de la precampaña en caso de que quieran ser gobernador, diputado o integrante del Ayuntamiento no aplica a aquellos candidatos que tienen intenciones de reelegirse en el cargo de Diputado o integrante del Ayuntamiento, pues exigirles su cumplimiento los obligaría a separarse de su encargo en un periodo muy corto a haber entrado en funciones, por lo que no podrían refrendar las razones por las que fueron electos en su primer momento ni cumplir con las expectativas generadas al ser electo por primera vez. Por otra parte, se declaró la invalidez del artículo 10, párrafo 1, inciso f), del Código Electoral del Estado de Coahuila, por lo que se refiere a la porción normativa "así como carta de antecedentes penales" y "certificado médico de la prueba de antidoping" pues se como (sic) constituyen restricciones injustificadas al derecho a ser votado, ya que dichos requisitos no son trámites o cargas tendientes a demostrar que el ciudadano reúne las calidades de ley para ejercer el cargo al que aspira.

⁹ **Acción de inconstitucionalidad 78/2017.** Fallada en sesión de 28 de septiembre de 2017 bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Se determinó la invalidez del requisito no haber sido sujeto de jurisdicción penal y sentencia condenatoria con cinco años de antelación a la elección. Validez del requisito "no haber sido sujeto de jurisdicción penal y sentencia condenatoria con cinco años de antelación a la elección, así como no estar sujeto a causa penal por delito intencional" al considerar que la hipótesis normativa opera cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, pues ello implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho.

¹⁰ **Acción de inconstitucionalidad 107/2016.** Fallada en sesión de 23 de enero de 2020 bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Inconstitucionalidad del requisito de no contar con antecedentes penales para acceder al cargo de jefes de manzana y de comisario municipal, conforme a la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Consideró que estos cargos –en ese Estado– no son de elección popular, por lo que se introdujo una diferenciación injustificada entre aspirantes que excluye la posibilidad de acceder al cargo público



25. Además, se retomarán particularmente las **acciones de inconstitucionalidad 111/2019¹⁷ y 140/2020**.¹⁸ Estos dos precedentes, por ser los más recientes, ilustran, en gran medida, los criterios mayoritarios de este órgano constitucional colegiado. Además, muchos de los aspectos que se estudiaron resultan aplicables al presente caso.

referido a las personas que, pese a cumplir con el resto de los requisitos, cuentan en su haber con el mínimo antecedente penal, lo cual resulta contrario al ejercicio del derecho al empleo en condiciones de igualdad. Se trata de una configuración normativa sobre inclusiva.

¹¹ **Acción de inconstitucionalidad 85/2018**. Fallada en sesión de 27 de enero de 2020 bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Inconstitucionalidad del requisito de no contar con antecedentes penales para ser corredor inmobiliario en Baja California.

¹² **Acción de inconstitucionalidad 86/2019**. Fallada en sesión de 27 de enero de 2020 bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Inconstitucionalidad del requisito de no contar con antecedentes penales para acceder al cargo como integrante de un comité de contraloría social, mismo que no es de elección popular sino honorífico. Inconstitucionalidad del requisito de no tener antecedentes penales para ocupar el cargo de director general de Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable en los Municipios de Sonora.

¹³ **Acción de inconstitucionalidad 50/2019**. Fallada en sesión de 27 de enero de 2020 bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Inconstitucionalidad del requisito de no contar con antecedentes penales, para ocupar el cargo dentro del Comité de Contraloría Social del Estado de Hidalgo. La norma resulta violatoria del derecho a la igualdad y la prohibición de discriminar. No es un cargo de elección popular, sino que constituye un cargo de voluntario y honorífico.

¹⁴ **Acción de inconstitucionalidad 73/2019**. Fallada en sesión de 28 de enero de 2020. Inconstitucionalidad del requisito "*o encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad*", para aspirar al cargo de fiscal general del Estado de Michoacán. La norma se refiere a todo tipo de responsabilidades ya sea penales, administrativas y políticas. Además, la amplitud de la norma viola el principio de presunción de inocencia como regla de trato procesal.

¹⁵ **Acción de inconstitucionalidad 67/2018**. Fallada en sesión de 30 de julio de 2020 bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. En una votación dividida de 6 votos contra 5 el Tribunal Pleno reconoció la validez de una norma que dispone el requisito de "gozar de buena reputación" para ocupar el cargo de titular de los órganos internos de control en Michoacán. Consideró que el accionante partía de una premisa inexacta pues las porciones normativas impugnadas en ningún momento imponen la carga de probar la buena reputación para ser titular de un órgano de control interno. El sentido de los preceptos impugnados es prever que los aspirantes deberán contar con buena reputación, de modo que el requisito se satisface con la sola manifestación de la persona de aspirar al cargo en virtud de que la buena reputación se presume.

¹⁶ **Acción de inconstitucionalidad 83/2019**. Fallada en sesión de 15 de octubre de 2020 bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Se determinó la invalidez de las porciones normativas *no haber sido condenado por delito doloso, ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial*, previstas en la fracción X del artículo 28 de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo.

¹⁷ **Acción de inconstitucionalidad 111/2019**. Fallada en sesión de 21 de julio de 2010 bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Se declaró la invalidez de una norma que establecía como requisito para ser perito perteneciente al servicio profesional de carrera de la Fiscalía del



26. Los requisitos de elegibilidad, son las condiciones con que debe contar una persona para poder contender por un cargo de elección popular y ejercerlo. Estos deben ser proporcionales, a fin de que no se constituyan como barreras en el acceso al ejercicio de los derechos político-electorales, ya que, de resultar excesivos, implican una limitante para la postulación.

27. El derecho a ser votado se encuentra previsto en la Constitución en los siguientes términos:

"Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

"...

"II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; ..."

28. Además, en el marco internacional se encuentra reconocido de la siguiente forma:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

"Artículo 25.

Estado de Quintana Roo el "*no estar suspendido, ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público*". Ello, porque no había una clarificación sobre si se trataba de una resolución penal o administrativa, no se señalaba el motivo específico del que derivaba esa sanción y porqué se afectaba la presunción de inocencia.

¹⁸ **Acción de inconstitucionalidad 140/2020**, fallada en sesión de 7 de septiembre de 2020 bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Se determinó la validez de una norma que establece como requisito para ser diputado o diputada, gobernador o gobernadora o miembro del Ayuntamiento, *no estar condenado o condenada por el delito de violencia política contra las mujeres por razón de género*. Esto, siempre y cuando se interpreten de conformidad con la Constitución en el sentido de que el impedimento relativo a estar condenado o condenada por este delito, se refiere a una condena definitiva (no estar sujeta a ningún medio de impugnación o juicio de revisión constitucional) y solamente durante el tiempo en que se compurga la pena aplicada.



"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."

Convención Americana sobre 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."



29. Este Tribunal Pleno ha destacado que el derecho a ser votado se encuentra condicionado por las *calidades que establezca la ley*.¹⁹ Esas *calidades* son los requisitos de elegibilidad de cargos públicos mediante elecciones, mismas que corresponde fijarlas al legislador secundario en cada entidad federativa.

30. Se ha reconocido por este Tribunal que los requisitos a satisfacer por quienes pretendan acceder a un cargo de elección popular en los Estados constituyen una materia dentro del ámbito de libertad de configuración de los legisladores locales, ya que la Constitución General sólo establece algunos lineamientos mínimos para la elección de ciertos servidores públicos electos popularmente, tales como los gobernadores, los miembros de las Legislaturas Estatales y los integrantes del Ayuntamiento.²⁰

¹⁹ Acción de inconstitucionalidad 140/2020. Fallada en sesión de 7 de septiembre de 2020 bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²⁰ **Acción de Inconstitucionalidad 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012.** Fallada en sesión de 31 de octubre de 2012, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Ver jurisprudencia P./J. 6/2013, de rubro y contenido siguiente:

"CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN LOS ESTADOS. EL ARTÍCULO 9 DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ ES CONSTITUCIONAL. Los requisitos que deben satisfacer quienes pretendan acceder a un cargo de elección popular en los Estados de la República constituyen una materia que está dentro del ámbito de la libertad de configuración de los legisladores locales, ya que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo se establecen algunos lineamientos mínimos para la elección de ciertos servidores públicos electos popularmente, tales como los gobernadores, los miembros de las Legislaturas Estatales y los integrantes de los Ayuntamientos. En este sentido, el artículo 9 del Código Electoral para el Estado de Veracruz, al no exigir la separación de un servidor público en el desempeño de su cargo de manera definitiva para poder contender a un cargo de elección popular es constitucional, pues el legislador local, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, consideró innecesario establecer esta exigencia. Así la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevé como exigencia para el acceso a algún cargo de elección popular en los Estados de la República la separación definitiva del cargo de quien pretenda ser candidato en el caso de que éste funja como servidor público de algún nivel de gobierno, pues como ya quedó precisado, esto es una materia que corresponde desarrollar y establecer a los legisladores locales y en el caso del Estado de Veracruz, el Constituyente estatal estableció en los artículos 22, 23, 43, 69 y 70 de la Constitución Local los requisitos para acceder a los cargos de elección popular en la entidad, señalando específicamente como requisito la separación del cargo en determinado tiempo, en caso de que el candidato que pretenda contender, funja como servidor público ya sea de la Federación o del Estado. En efecto, el artículo 9 del Código Electoral de Veracruz, al establecer que en caso de que algún servidor público de la Federación, Estado o Municipio en ejercicio de autoridad, se haya separado de su cargo para contender por un puesto de elección popular y hubiere resultado electo, podrá elegir cuál quiere desempeñar y una vez asumido el que elija, se entenderá que renuncia al otro, no genera violación alguna a la Constitución



31. Sin embargo, ese aspecto no les es completamente disponible, ya que debe referirse a las cualidades o perfil de una persona que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, que pongan de relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el cargo popular, o bien, el empleo o comisión que se le asigne. Es decir, cuestiones inherentes a la persona.²¹

32. Este Tribunal Pleno ha desarrollado tres tipos diferentes de requisitos para el acceso a cargos públicos de elección popular:²²

a) Requisitos tasados. Aquellos que la Constitución Federal define directamente sin que se puedan alterar por el legislador ordinario, ni para flexibilizarse, ni para endurecerse. Por ejemplo, la ciudadanía mexicana.

b) Requisitos modificables. Previstos en la Constitución y que expresamente se prevé la potestad de las entidades federativas de establecer modalidades diferentes, por lo que los requisitos constitucionales tienen una función supletoria o referencial.

c) Requisitos agregables. No se encuentran previstos en la Constitución Federal, pero se pueden adicionar por las Constituciones de las entidades federativas.

33. Además, ha interpretado que los requisitos modificables y agregables se encuentran en la esfera de libre configuración del legislador ordinario, pero deben reunir tres condiciones de validez:

Federal puesto que el legislador local previó los tiempos en que deberán separarse del cargo de servidores públicos, ya sea federales o locales, los que pretendan contender en la elección local para un cargo de elección popular. Además, no debe perderse de vista que la finalidad de las normas que establecen la separación de cargos públicos para contender en un proceso electoral, es la preservación de condiciones que garanticen la realización de elecciones en las que prevalezca la igualdad de oportunidades en la contienda electoral así como la neutralidad de los servidores públicos que aspiren a un cargo público de elección popular, y a fin de que no se beneficien de las facultades o ascendencia que deriva del cargo, empleo o comisión, en la contienda con quebranto de los principios que deben prevalecer en todo proceso electoral."

²¹ **Acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada.** Párrafos 141 y 142.

²² **Acción de inconstitucionalidad 36/2011.** Fallada en sesión de 20 de febrero de 2012 bajo la ponencia del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.



a) Ajustarse a la Constitución Federal tanto en su contenido orgánico como respecto a los derechos humanos y los derechos políticos.

b) Guardar razonabilidad constitucional en cuanto a los fines que persiguen.

c) Ser acordes con los tratados internacionales en materia de derechos humanos y de derechos civiles y políticos de los que México sea Parte.

34. Es decir, el amplio margen de configuración de las entidades federativas para establecer requisitos de elegibilidad debe hacerse con la limitación de respetar los principios de no discriminación y proporcionalidad, así como el respeto a los derechos humanos.

35. Los derechos de participación democrática, como cualquier derecho, no son absolutos y 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.²³

36. A este respecto, el artículo 23, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que la ley puede reglamentar estos derechos, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal, lo cual fue objeto de interpretación por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Castañeda Gutman Vs. México* (2008) en los siguientes términos:

"155. Por su parte, el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a tales derechos, exclusivamente en razón de la "edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal". La disposición que señala las causales por las cuales se puede restringir el uso de los derechos del párrafo 1 tiene como propósito único –a la luz de la Convención en su conjunto y de sus principios esenciales– evitar la

²³ Acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas.



posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos. Asimismo, es evidente que estas causales se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales, que prevén el establecimiento de edades mínimas para votar y ser votado, ciertos vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho, entre otras regulaciones. **Siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos."**

37. En el presente caso la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna ciertos requisitos de elegibilidad del cargo de autoridades auxiliares municipales en Yucatán.

38. Es importante realizar ciertas precisiones al respecto puesto que, primero, como ya se destacó, las autoridades auxiliares son elegidas mediante voto universal, libre, secreto y directo de los vecinos de la comisaría que se trate.

39. Sin embargo, esas autoridades auxiliares no se encuentran previstas dentro de los cargos constitucionales de elección popular, a nivel municipal, previstos en la Constitución Federal, de la siguiente forma:

"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:

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. 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.



"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."

40. Por tanto, se está frente a aquellos requisitos agregables, que se encuentran en la esfera de libre configuración del legislador ordinario, pero deben ajustarse a la Constitución, los derechos humanos y los derechos políticos y guardar razonabilidad con los fines que persiguen. Además, deben estar establecidos en la ley.

41. La Constitución de Yucatán establece los siguientes requisitos de elegibilidad del cargo de regidor o regidora:²⁴

"Artículo 78. Para ser regidora o regidor o integrante de un Concejo Municipal, se requiere:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y tener además la calidad de ciudadano yucateco, en el ejercicio de sus derechos políticos y civiles, y con una residencia efectiva en el Municipio de que se trate, no menor de cinco años.

²⁴ **"Artículo 76.** El Estado tiene como base de su división territorial y organización política y administrativa, al Municipio. Este será gobernado por un Ayuntamiento electo mediante el voto popular libre, directo y secreto; integrado por una presidenta o presidente municipal, regidoras, regidores y un síndico, de conformidad con lo que establezca la ley de la materia, observando el principio de paridad de género. Entre éste y el Gobierno del Estado, no habrá autoridades intermedias.

"El Ayuntamiento tendrá como fin principal, atender las necesidades sociales de sus habitantes dentro de su ámbito jurisdiccional, procurando el desarrollo integral y sustentable del Municipio."

"Artículo 77. Los Municipios se organizarán administrativa y políticamente, conforme a las bases siguientes:

"...

"Tercera. El primer regidor de la lista de candidatos electos por el principio de mayoría relativa, tendrá el carácter de presidenta o presidente municipal, el cual será el órgano ejecutivo y político del Ayuntamiento y el segundo, tendrá el carácter de síndico. Todas las regidoras y regidores desempeñarán las funciones que la ley respectiva les señale."



La vecindad no se pierde por desempeñar los cargos de diputado federal, senador de la República, o gobernador del Estado, y diputado estatal, así como funcionario público federal, o estatal.

"De ser oriundo del propio Municipio, este plazo deberá reducirse a un año;

"II. Tener dieciocho años cumplidos el día de la elección, con excepción del presidente Municipal que deberá tener veintiún años;

"III. Saber leer y escribir;

"IV. No ser ministro de culto religioso, salvo que se separe definitivamente de su encargo, cinco años antes de la elección, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la ley de la materia;

"V. No ser gobernador del Estado, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia o del Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de los Municipios o consejero de la Judicatura, durante el año calendario de la elección, a menos que se separe de sus funciones 120 días antes de la elección;

"VI. No estar en servicio activo en el Ejército Nacional, ni tener el mando de corporación policiaca alguna en el Municipio en que pretenda su elección, cuando menos durante los noventa días anteriores a ella;

"VII. No haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad judicial competente, por la comisión de delito intencional, que amerite pena privativa de la libertad; o por actos de corrupción que ameriten la inhabilitación para ocupar cargos públicos;

"VIII. No ser Magistrado o secretario del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, ni consejero, secretario ejecutivo o sus equivalentes, de los organismos electorales locales o nacionales, a menos que se separe de sus funciones tres años antes de la fecha de la elección;

"IX. No ser consejero ciudadano electoral, local o federal, a menos que se separe de sus funciones tres años antes de la fecha de la elección;



"X. Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar vigente.

"Los cargos de presidente municipal y síndico son incompatibles con cualquier otro u otra, comisión o empleo público del Estado o la Federación, y

"XI. Para ser Síndico se requiere, además de lo anterior:

"a) Contar al día de la elección con el nivel escolar que establezca la ley, en cada caso, y

"b) No ser directivo de algún partido político, o haberlo sido, un año antes de la elección.

"Los síndicos tendrán el carácter de mandatarios de los Ayuntamientos y desempeñarán las funciones que establezca la ley."

42. La Constitución del Estado de Yucatán²⁵ dispone que el Municipio será gobernado por un Ayuntamiento electo mediante voto popular libre, directo y secreto, el cual se integrará por un presidente municipal, regidores y un síndico. Su fin principal es atender las necesidades sociales de sus habitantes dentro de su ámbito jurisdiccional, procurando el desarrollo integral y sustentable del Municipio. Además, en las comisarías que conforman los Municipios del Estado habrá **autoridades auxiliares del Ayuntamiento**, las que serán electas mediante el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos residentes en la localidad, dentro de los primeros noventa días siguientes a la toma de posesión del Ayuntamiento, conforme a los lineamientos establecidos por la ley del ramo.

43. Resulta relevante señalar que las autoridades auxiliares actúan en cada localidad como representantes políticos y administrativos del Ayuntamiento con la finalidad de generar acciones en todo el territorio municipal. Estas autoridades auxiliares –cuyo nombre, funciones y formas de elección varían dependiendo de los Municipios de un Estado a otro– fungen como una autoridad cercana a la ciudadanía con la finalidad de acercar el Municipio a la comunidad.

²⁵ Artículos 76 y 77.



44. Las autoridades auxiliares representan a la comunidad o circunscripción territorial en que se divide el Municipio y son gestores del bienestar de la colectividad; además, representan territorialmente al Ayuntamiento y son partícipes en el ejercicio del Poder Local.²⁶

45. Estas autoridades han sido diseñadas con una finalidad y sentido comunitario. Como se observa en el caso de Yucatán, los comisarios y subcomisarios, representan demarcaciones territoriales de menos de tres mil personas y se constituyen como el enlace más cercano entre la ciudadanía y el Ayuntamiento. Por ello, los requisitos de elegibilidad deben ser menores que para otros cargos y, tomando en cuenta la vida comunitaria, deben establecerse requisitos mucho más asequibles a fin de que las y los integrantes de una comunidad puedan efectivamente participar en la vida política y democrática de su comunidad. Esos requisitos no podrán ser más gravosos que los de aquellos cargos constitucionales y, en todo caso, sabiendo que las autoridades auxiliares cumplen funciones de menor jerarquía que las de los integrantes del Ayuntamiento, no podrían ser más gravosos que los de un regidor.

46. Es decir, debido al perfil ciudadano y comunitario de las autoridades auxiliares, sabiendo que muchos de ellos se desempeñan en Municipios rurales o con población indígena, se debe efectuar un estándar más atenuado de requisitos para acceder a esos cargos.

47. Esta precisión es relevante porque, el parámetro general, es que los requisitos deben estar dirigidos a cumplir con una finalidad legítima, necesaria y proporcional, es decir, razonable de acuerdo con los principios de democracia representativa. Pero a ello se suma la característica de estas autoridades auxiliares, como cargos de elección popular cuyo ámbito de configuración recae en las autoridades estatales.

48. En el caso de Yucatán, las autoridades auxiliares tienen diversas funciones, como representar a la comunidad ante las diferentes autoridades,

²⁶ Martínez, Humberto Polo, *Administración pública comunitaria y gobierno local en México: Las autoridades auxiliares municipales*. Instituto Nacional de Administración Pública, México 2012. Página 127.



gestionar deficiencias de los servicios públicos municipales, la limpieza municipal en la comunidad, entre otros. Se insiste entonces en que, las autoridades auxiliares se eligen de entre los miembros de una comunidad y se configuran como el núcleo de representantes más cercano a la gente.

B. Requisito de no haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves (artículo 70 Bis, fracción V).

49. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que esta exigencia es desproporcionada y excluye injustificadamente a un sector. Además, es un requisito genérico porque se refiere a cualquier delito considerado como grave sin tomar en cuenta si los delitos de que se trata se relacionan con las funciones para desempeñar los cargos en cuestión. Señala que debe realizarse un análisis estricto de constitucionalidad puesto que se configura como una categoría sospechosa.

50. El concepto de invalidez resulta, en esencia, fundado. El requisito resulta inconstitucional, por lo que debe decretarse su invalidez.

51. La norma presenta al menos dos problemas. El primero es ¿qué debe entenderse por "*no haber sido sentenciado*"? El segundo, como lo señala la accionante, es que este requisito resulta sobreinclusivo y no atiende a la estricta conexión con la función del cargo al incluir todo el catálogo de delitos graves.

52. Respecto al primer problema, este Tribunal advierte que la persona que aspire a ser autoridad auxiliar debe *no haber sido sentenciada*, sin que quede claro si se refiere a una sentencia definitiva, es decir, que no esté pendiente de resolución algún medio de impugnación. Ello trastocaría el principio de presunción de inocencia como regla de tratamiento y se configuraría como un impedimento a ocupar el cargo de autoridad auxiliar y, por ende, del derecho a ser votado, mismo que es de rango constitucional y convencional.

53. El primer problema podría solucionarse, ya que este Tribunal Pleno ha admitido que podría realizarse una interpretación conforme a fin de adoptar una



interpretación relativa a que ese impedimento se actualizará únicamente cuando se trate de una condena definitiva y la persona se encuentre cumpliendo la sanción aplicada.²⁷

54. Sin embargo, el segundo problema se refiere a no haber sido sentenciado por *delito grave*. Esta exigencia no supera un análisis de proporcionalidad ordinario de constitucionalidad (no se considera que se esté frente a una categoría sospechosa, por lo que no aplica un escrutinio estricto). De acuerdo con el análisis ordinario de constitucionalidad, deberá decidirse si la medida adoptada por el legislador secundario, en uso de su libre configuración legislativa, persigue un fin constitucionalmente admisible –es decir, si la finalidad es legítima y constitucionalmente válida–. Además, si es razonable, lo que implica que sea idónea –o adecuada– para conseguir el fin y no sea evidentemente desproporcional respecto de los bienes y derechos afectados.

55. En el presente caso, la norma sí persigue una finalidad constitucionalmente admisible, ya que pretende que los cargos públicos de elección popular cuenten con los mejores perfiles posibles para representar y encumbrar la voluntad popular.

56. Sin embargo, esta medida no es idónea. Toda interferencia que disponga el legislador deberá contribuir a alcanzar el fin constitucionalmente válido. Sin embargo, la medida resulta sobreinclusiva y no guarda estrecha relación con el cargo a desempeñar.

57. Conforme al Código Penal del Estado de Yucatán, se entiende por delito grave los siguientes:

²⁷ **Acción de inconstitucionalidad 140/2020.** Este Tribunal Pleno estimó que los **artículos 181, fracción V; 184, fracción IV, y 186 fracción VII**, de la Ley Electoral Local son constitucionales, **siempre y cuando se interpreten de conformidad con la Constitución** en el sentido de que el impedimento relativo a estar condenada o condenado por delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, se refiere a una **condena definitiva** (al no estar sujeta a ningún medio de impugnación o juicio de revisión constitucional) y solamente durante el tiempo en que se cumple la pena aplicada.



"Capítulo III

"Delitos Graves

"**Artículo 13.** Para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, **se califican como delitos graves los siguientes:** contra el orden constitucional, previsto por el artículo 137; rebelión, previsto por el artículo 139; evasión de presos, previsto por el artículo 153; corrupción de menores e incapaces, previsto por el artículo 208; trata de menores, previsto por el artículo 210; pornografía infantil, previsto por el artículo 211; incesto, previsto por el artículo 227; allanamiento de morada con violencia, previsto en el segundo párrafo del artículo 236; asalto, previsto por los artículos 237, 239 y 240; privación ilegal de la libertad, previsto por los artículos 241 fracción I y 242; tortura, previsto en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; falsificación de documentos, previsto en el artículo 284-bis; abuso sexual previsto en los artículos 309 y 310; violación, previsto por el artículo 313; violación equiparada, definido por el artículo 315; robo calificado previsto en la fracción I del artículo 335, independientemente del importe de lo robado; así como en las demás fracciones del mismo artículo cuando el importe sea el establecido en las fracciones III o IV del numeral 333; robo con violencia previsto en el artículo 330, en relación con el 336; robo relacionado con vehículo automotor, previsto en el artículo 338, fracciones I, II, IV y VI; robo de ganado mayor, previsto por el artículo 339, a partir de dos piezas; robo de ganado menor, previsto por el artículo 340, cuando el importe de lo robado sea el establecido en la fracción IV del artículo 333; las conductas previstas en el artículo 347; daño en propiedad ajena por incendio o explosión previsto por los artículos 348 y 349; lesiones, previsto por los artículos 360, 361, 362 y 363; homicidio doloso, previsto por el artículo 368, en relación con el 372, 378, 384 y 385; homicidio en razón del parentesco o relación, previsto en el artículo 394, y feminicidio, previsto en el artículo 394 Quinquies.

"A quienes se atribuya haber cometido algún delito grave de los señalados en el párrafo anterior, no tendrán derecho a la libertad provisional bajo caución, a que hace referencia el Código de Procedimientos en Materia Penal."



58. Como se observa, el catálogo de delitos graves en el Estado de Yucatán es muy extenso. El legislador local estableció un requisito de elegibilidad que abarca un gran número de delitos, sin diferenciar entre categorías o tipos que pudieran estar vinculados de manera estricta con el tipo de cargo que desempeña.

59. Es decir, los requisitos deben cumplir con la exigencia de tener una relación directa, clara e indefectible con el perfil del puesto que la persona ocupará. Los requisitos de elegibilidad se dirigen a buscar perfiles de representantes que puedan desempeñar de forma adecuada las tareas asignadas.

60. Conforme a la Ley de Gobierno de los Municipios de Yucatán, los servidores públicos de elección popular tienen la obligación de observar en el desempeño de su cargo o comisión los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y profesionalismo.²⁸

61. Sin embargo, en el presente caso, la medida no es idónea, pues no se justifica por qué la restricción de acceso al cargo impuesto, mediante la prohibición de ocupar el cargo de autoridad auxiliar a aquellas personas que han

²⁸ Artículo 208. Los servidores públicos de elección popular, tendrán las siguientes obligaciones:

"I. Al tomar posesión de su cargo o comisión, rendir el compromiso constitucional;

"II. Realizar el inventario de los bienes al inicio y conclusión de su cargo o comisión;

"III. Conservar los bienes a su cargo y aplicar correctamente los recursos que les sean asignados;

"IV. Cumplir con la máxima diligencia el servicio o comisión a su cargo, y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause suspensión o deficiencia;

"V. Ejercer con dignidad, ética y decoro el empleo, cargo o comisión;

"VI. Ejecutar los planes, programas y el presupuesto correspondiente;

"VII. Utilizar exclusivamente los recursos asignados para los fines destinados;

"VIII. Guardar estricta reserva en la información confidencial de la que tenga conocimiento;

"IX. Impedir el uso indebido, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización de los documentos que tengan bajo su resguardo;

"X. Tratar con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que se relacione con motivo de su cargo;

"XI. Recibir las contraprestaciones que le correspondan, sin obtener beneficios adicionales; sean para él, su cónyuge, parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado; para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios; para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

"XII. Formular y presentar, bajo protesta de decir verdad, la declaración de su situación patrimonial, en los términos que señale (sic) las disposiciones aplicables;

"XIII. Observar, en el desempeño de su cargo o comisión, la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y profesionalismo, y

"XIV. Las demás que les impongan las leyes."



sido sentenciadas por delito grave, resulta conveniente para asegurar perfiles adecuados para desempeñar las funciones que la ley le asigna. Esas funciones consisten en representar a la comunidad ante las diferentes autoridades y se relaciona además con la gestión sobre las necesidades y deficiencias de los servicios públicos municipales; supervisar los trabajos del personal de imagen y limpieza municipal en la comunidad; participar en la integración del Plan de Desarrollo Municipal; así como cuestiones relacionadas con la designación y desempeño de personal y de colaboradores y del manejo de muebles e inmuebles municipales entregados para el desempeño de sus funciones.

C. Requisito de no haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos (artículo 70 Bis, fracción VI)

62. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que la norma no precisa si dicha sanción se trata de materia penal, administrativa o de alguna otra. En cualquiera de los casos, cuando una persona ha sido sancionada por un delito por actos de corrupción o ha sido sujeto de responsabilidad administrativa por los mismos hechos, una vez que cumple con sus sanciones, la persona debe quedar en posibilidad de poder volver a ejercer un cargo público, de lo contrario, se trataría de una inhabilitación perpetua. Tampoco distingue si fue inhabilitado por falta administrativa grave o no grave. Establecer esta limitación genérica y absoluta, sin importar la falta que dio lugar a la referida sanción, ni la temporalidad de la misma, constituyen un requisito injustificado.

63. Este Tribunal, siguiendo un análisis de un escrutinio ordinario de proporcionalidad, llega a la conclusión de que la fracción bajo estudio resulta inválida, ya que las limitaciones no son razonables e inciden en el derecho a ser votado sin que se encuentren justificadas.

64. El requisito de "*no haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos*" persigue un fin constitucionalmente legítimo. Al fijar los requisitos de elegibilidad, los legisladores estiman que el acceso al cargo debe permitirse a aquellas personas que no tengan una sanción que ponga en peligro la adecuada prestación del servicio público y que los funcionarios desempeñen su cargo o comisión conforme a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y profesionalismo.

65. Sin embargo, la grada de idoneidad no puede superarse en ninguno de los dos supuestos.



66. En relación con el requisito de ***no haber sido sancionado por actos de corrupción***, la norma resulta sobreinclusiva y no brinda seguridad jurídica a sus destinatarios, puesto que no se determina si se está en una esfera administrativa o penal de imposición de sanciones.

67. Por una parte, la Constitución de Yucatán prevé el Sistema Estatal Anticorrupción, como la instancia de coordinación entre las autoridades del orden estatal y municipal competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.²⁹

68. Por otra parte, el Código Penal del Estado de Yucatán, en su título decimotercero, establece un amplio catálogo de delitos por hechos de corrupción: ejercicio ilícito de servicio público,³⁰ abuso de autoridad,³¹ coalición de servidores públicos,³² uso ilícito de atribuciones y facultades,³³ concusión,³⁴ intimidación,³⁵ ejercicio abusivo de funciones,³⁶ tráfico de influencias,³⁷ cohecho,³⁸ peculado,³⁹ y enriquecimiento ilícito.⁴⁰

69. Como se observa, el catálogo de delitos por hechos de corrupción es sumamente extenso. La norma bajo estudio no distingue si por *hechos de*

²⁹ Constitución Política del Estado de Yucatán, Artículo 101 bis.

Ver también: Ley del Sistema Estatal Anticorrupción

"Artículo 7. Objeto El Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán es la instancia que tiene por objeto establecer, articular y evaluar la política estatal en materia de prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción; fiscalización y control de los recursos públicos; así como establecer los principios, bases generales, políticas públicas para la coordinación de las autoridades del Estado y sus Municipios en estas materias. Las políticas públicas que establezcan los comités coordinadores de los sistemas nacional y estatal anticorrupción deberán ser implementadas por todos los entes públicos. La secretaría ejecutiva dará seguimiento a la implementación de dichas políticas."

³⁰ Capítulo II. Ejercicio ilícito de servicio público. Artículo 250.

³¹ Capítulo III. Abuso de autoridad. Artículo 251.

³² Capítulo IV. Coalición de servidores públicos. Artículo 253.

³³ Capítulo V. Uso ilícito de atribuciones y facultades. Artículo 255.

³⁴ Capítulo VI. Concusión. Artículo 257.

³⁵ Capítulo VI BIS. Intimidación. Artículo 258 Bis.

³⁶ Capítulo VII. Ejercicio abusivo de funciones. Artículo 259.

³⁷ Capítulo VIII. Tráfico de influencias. Artículo 261.

³⁸ Capítulo VIII BIS. Cohecho. Artículo 262.

³⁹ Capítulo IX. Peculado. Artículo 263.

⁴⁰ Capítulo X. Enriquecimiento ilícito. Artículo 265.



corrupción debe entenderse una sanción administrativa o la imposición de una pena; tampoco se determina si la misma se refiere al tiempo por el cual fue sancionada o sentenciada y, una vez transcurrido el tiempo de sanción, si se puede acceder al cargo. Además, no distingue la gravedad mayor o menor de las sanciones penales o administrativas. Por último, la norma no brinda certeza ni se advierte cuál es la relación que este requisito guarda con el cargo a desempeñarse como autoridad auxiliar municipal.

70. Respecto al requisito de ***no haber sido inhabilitado para ocupar cargos públicos***, este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado sobre la justificación constitucionalmente válida para imponer en algunos cargos estratégicos o de elección popular calidades personales para garantizar el desempeño de ciertos cargos públicos, derivados del derecho a ser votado.⁴¹

71. Sin embargo, no se supera la grada de idoneidad, puesto que la norma es demasiado amplia y no se circunscribe a determinadas características de temporalidad –que la pena o sanción se encuentre surtiéndose, así como la duración de la inhabilitación–, gravedad –mayor o menor–, forma de comisión –dolosa o culposa– y estricta conexión con el cargo, así como sus características intrínsecas. En el presente caso, este requisito no cumple con la exigencia requerida de tener una relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento de la finalidad.

72. Se insiste en el carácter no sólo ciudadano, sino inclusive comunitario, de los cargos de *autoridades auxiliares*. Imponer una serie de requisitos ambiguos y demasiado amplios o demasiado gravosos, se traduce en una barrera a la participación ciudadana, que en este caso resulta fundamental para el fortalecimiento comunitario del Municipio.

73. Aunado al análisis realizado en el escrutinio ordinario, este Tribunal Pleno advierte que se estarían imponiendo requisitos mucho más rigurosos para las autoridades auxiliares que, inclusive, para los cargos constitucionales municipales. La Constitución Local establece como uno de los requisitos para ser

⁴¹ Ver acción de inconstitucionalidad 111/2019.



regidor y síndico no haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad judicial competente, por la comisión de delito intencional, que amerite pena privativa de la libertad; o por actos de corrupción que ameriten la inhabilitación para ocupar cargos públicos;

74. Es decir, –sin prejuzgar sobre la constitucionalidad del requisito con el cual se compara– se advierte que la medida en este caso es mucho más gravosa para una autoridad de representación popular que no tiene la característica de estar prevista en la Constitución General. En el presente caso, se establecen dos prohibiciones para ser autoridad auxiliar: a) no haber sido sancionado por actos de corrupción, o b) no haber sido inhabilitado. Mientras que, dentro de los requisitos para el cargo constitucional de síndico, según lo dispone la Constitución de Yucatán, se establece sólo un supuesto –en lugar de dos– relativo a *no haber sido sancionado por actos de corrupción para ocupar cargos públicos*.

VIII. Efectos de la sentencia

75. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁴² las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos fijando con precisión las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

76. De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez del artículo 70 Bis, fracciones V y VI, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, reformada mediante Decreto 165/2020, publicado el nueve de enero de dos mil veinte en el Diario Oficial del Estado de Yucatán.

⁴² "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



77. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 45, en relación con el 73, todos de la ley reglamentaria de la materia,⁴³ la presente declaratoria de invalidez surtirá efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán.

IX. Decisión

78. Por lo antes 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 del artículo 70 Bis, fracciones V y VI, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, reformada y adicionada, respectivamente, mediante el Decreto 165/2020, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el nueve de enero de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Yucatán, por las razones señaladas en los apartados VII y VIII de esta determinación.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario Oficial del Estado de Yucatán, 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.

⁴³ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"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 ..."

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



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, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

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 con reservas en algunas argumentaciones, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández separándose de los párrafos cuarenta y cinco y cuarenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en concluir que los Congresos Locales tienen libertad configurativa para establecer los requisitos para ser autoridades auxiliares del Ayuntamiento para atender las funciones y la presentación de los servicios públicos. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y de las consideraciones, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 70 Bis, fracción V, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, reformada mediante el Decreto 165/2020, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el nueve de enero de dos mil veinte. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra.



Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos setenta y tres y setenta y cuatro, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de los párrafos setenta y tres y setenta y cuatro, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat con matices en las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y de las consideraciones, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera, consistente en declarar la invalidez del artículo 70 Bis, fracción VI, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, adicionada mediante el Decreto 165/2020, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el nueve de enero de dos mil veinte. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó en votación económica 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 VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán.

En relación con el punto resolutive 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.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos, dejando a salvo el derecho de las Ministras y de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 6/2013 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVII, Tomo 1, febrero de 2013, página 197, con número de registro digital: 2002718.

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. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES.

III. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE INTERPRETA Y CONFIGURA A PARTIR DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD ANTE LA LEY Y DE IGUALDAD EN LA LEY.

IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE CONFIGURA POR UNA DIMENSIÓN FORMAL, O DE DERECHO, Y OTRA SUSTANTIVA, O DE HECHO.

V. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. DIFERENCIAS ENTRE DISTINCIÓN Y DISCRIMINACIÓN.

VI. PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS, ADOLESCENTES Y DEMÁS PERSONAS SUJETAS DE ASISTENCIA SOCIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. FUNCIONES, NATURALEZA E INTEGRACIÓN CONFORME A LA LEY LOCAL RESPECTIVA.

VII. ADOPCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA AUTORIZACIÓN DEL ESTADO PARA LA REALIZACIÓN DE ESTUDIOS POR PARTE DE PSICÓLOGOS, TRABAJADORES SOCIALES O CARRERAS AFINES EN EL ESQUEMA DE UN ORGANISMO DE ASISTENCIA SOCIAL PRIVADO NO HACE PERDER A AQUELLA ACTIVIDAD SU CARÁCTER DE ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL.

VIII. ADOPCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. REQUISITOS QUE DEBE CUMPLIR EL PERSONAL DE INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS ENCARGADO DE PROPORCIONAR ESTOS SERVICIOS CONFORME A LA LEY RESPECTIVA.



IX. INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. NATURALEZA Y ALCANCES EN EL ORDEN JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL.

X. ACCESO AL DESEMPEÑO DE FUNCIONES DE TRASCENDENCIA PÚBLICA. EL REQUISITO DE NO HABER RECIBIDO CONDENA POR DELITOS DOLOSOS PARA EJERCER PROFESIONES DE TRABAJO SOCIAL Y PSICOLOGÍA O CARRERAS AFINES EN INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS QUE REALICEN ESTUDIOS SOCIOECONÓMICOS, PSICOLÓGICOS E INFORMES PSICOSOCIALES EN MATERIA DE ADOPCIÓN VULNERA EL DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 9, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE ADOPCIONES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

XI. DERECHO PENAL DEL AUTORY DERECHO PENAL DEL ACTO. RASGOS CARACTERIZADORES Y DIFERENCIAS.

XII. ACCESO AL DESEMPEÑO DE FUNCIONES DE TRASCENDENCIA PÚBLICA. LA NORMA QUE PREVÉ EL REQUISITO DE NO HABER RECIBIDO CONDENA POR DELITOS DOLOSOS PARA EJERCER PROFESIONES DE TRABAJO SOCIAL Y PSICOLOGÍA O CARRERAS AFINES EN INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS QUE REALICEN ESTUDIOS SOCIOECONÓMICOS, PSICOLÓGICOS E INFORMES PSICOSOCIALES EN MATERIA DE ADOPCIÓN SOMETE A LOS CONDENADOS A UNA DOBLE SANCIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 9, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE ADOPCIONES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

XIII. ACCESO AL DESEMPEÑO DE FUNCIONES DE TRASCENDENCIA PÚBLICA. EL REQUISITO DE NO HABER RECIBIDO CONDENA POR DELITOS DOLOSOS PARA EJERCER PROFESIONES DE TRABAJO SOCIAL Y PSICOLOGÍA O CARRERAS AFINES EN INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS QUE REALICEN ESTUDIOS SOCIOECONÓMICOS, PSICOLÓGICOS E INFORMES PSICOSOCIALES EN MATERIA DE ADOPCIÓN CARECE DE UN VÍNCULO ESTRECHO CON LA CONFIGURACIÓN DE UN PERFIL INHERENTE AL TIPO DE TRABAJO A DESEMPEÑAR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 9, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE ADOPCIONES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

XIV. DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. AUN CUANDO LA LEY GENERAL RELATIVA FORMA PARTE DEL MARCO NORMATIVO



EN LA MATERIA, NO ESTÁ EXPRESAMENTE INCORPORADA POR EL CONSTITUYENTE COMO PARTE DEL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 9, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE ADOPCIONES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 9, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE ADOPCIONES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 117/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 20 DE ABRIL DE 2021. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: JEANNETTE VELÁZQUEZ DE LA PAZ.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en **sesión virtual** correspondiente al **veinte de abril de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 117/2020 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra el artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, expedida el cinco de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa. La disposición impugnada establece como requisito para ser persona que realice estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, no haber recibido condena por delitos dolosos.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El seis de marzo de dos mil veinte, la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra de la fracción V del artículo 9 de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, la cual fue expedida mediante Decreto No. LXVI/EXLEY/0589/2019 I P.O. en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua.



2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, la accionante hizo valer un único concepto de invalidez en el cual argumenta, en síntesis, lo siguiente:

a. Sostiene que la exigencia de la fracción V del artículo 9 de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua transgrede los derechos de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo al impedir de manera injustificada a las personas condenadas por cualquier delito doloso ejercer su profesión realizando estudios e informes en materia de adopción, aun cuando tal sanción haya sido cumplida.

b. Señala que el contenido de la norma resulta discriminatorio en tanto otorga un trato diferenciado para poder ejercer, tanto en instituciones públicas como privadas, las profesiones de trabajo social y psicología o afines en la realización de estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción.

c. Recuerda que el artículo 1o. de la Constitución Federal establece la prohibición de discriminar en razón del origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil **o por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana** y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

d. Señala que tal prohibición de discriminación es extensiva a todas las autoridades del Estado y en todos los niveles de gobierno, en sus respectivos ámbitos de competencia; por lo tanto, todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con la misma. Cita el siguiente criterio para apoyar su postura: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL."¹

¹ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 112.



e. En el ámbito internacional, destaca que el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) prohíbe la discriminación y el artículo 1.1 establece la prohibición general de discriminar en el goce de un derecho sustantivo.

f. Respecto a la libertad de trabajo, considera que este derecho se desprende del artículo 50. de la Constitución General y que implica que todas las personas, en un plano de igualdad, pueden dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia. Asimismo, señala que el artículo 26 de la CADH establece la obligación de adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos y que los artículos 6 y 7 del Protocolo de San Salvador establecen que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual implica el goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias.

g. De tal forma, estima que lo que hace la norma impugnada es limitar de forma genérica a las personas sentenciadas por cualquier delito doloso, sin considerar si los delitos de que se trate se relacionan con las funciones a desempeñar en el ejercicio de las profesiones de trabajo social y psicología o carreras afines.

h. Considera que la norma impugnada resulta sobreinclusiva porque engloba a cualquier delito doloso y, en consecuencia, todas las personas condenadas por la comisión de cualquier delito doloso quedarán impedidas para ejercer su profesión para realizar informes psicosociales y socioeconómicos en materia de adopción.

i. Resalta que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de delitos dolosos forma parte de su vida privada y, por tanto, no es dable que por esa razón se le excluya de participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad. Por ello, una vez que la persona ha cumplido su sanción penal, debe estimarse que se encuentra en aptitud de reinserarse en la sociedad en pleno ejercicio de sus derechos en un plano de igualdad.

j. Asimismo, argumenta que el requisito exigido en la norma impugnada debe ser entendido como una disposición que contiene una categoría sospe-



chosa, pues si bien el artículo 1o. constitucional establece un catálogo de categorías sospechosas, lo cierto es que dicho listado no es limitativo, sino abierto. En el caso concreto, estima que la norma es discriminatoria con base en la categoría sospechosa consistente en la condición social y jurídica de las personas que fueron condenadas por la comisión de un delito doloso.

k. Con base en lo anterior, sostiene que la norma impugnada debe someterse a un escrutinio estricto de constitucionalidad. En el caso concreto, la accionante argumenta que la norma impugnada no supera el primer nivel del escrutinio, pues considera que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir no haber sido condenado por delitos dolosos para ejercer las profesiones de trabajo social y psicología o carreras afines en las instituciones públicas y privadas que realicen estudios en materia de adopción.

l. Finalmente, la CNDH estima que la norma combatida contraviene el principio de reinserción social, ya que tiene como consecuencia que las personas que han cometido cualquier delito doloso y que han sido condenadas por ello, queden impedidas para ejercer las profesiones ya mencionadas, incluso en el caso de los delitos que no se relacionan con la función a desempeñar.

3. Admisión y trámite. Mediante acuerdo de diez de marzo de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte tuvo por recibida la demanda y ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 117/2020. Asimismo, turnó el expediente a la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para instruir el procedimiento correspondiente.

4. El once de marzo de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad. Tuvo como autoridades emisoras de la norma a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua y ordenó dar vista para que, dentro del plazo de quince días hábiles, rindieran los informes correspondientes.

5. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua. El veinte de agosto de dos mil veinte, Francisco Javier Corrales Millán, en su carácter de director general de Normatividad de la Secretaría General de Gobierno de Estado



de Chihuahua,² en representación del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, rindió su informe en los siguientes términos:

a. Señala que es cierto que se promulgó y publicó en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, en el ejemplar número 11, de fecha cinco de febrero de dos mil veinte, el Decreto No. LXVI/EXLEY/0589/2019 I P.O. por medio del cual se expidió la Ley de Adopciones de Estado de Chihuahua.

b. Considera que el H. Congreso del Estado de Chihuahua fundó y motivó su actuación mediante la exposición de motivos que antecedió a la iniciativa, así como con los debates que se dieron durante su discusión.

c. Estima que el artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua no transgrede los derechos consagrados en los artículos señalados por la accionante de la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

d. Argumenta que si bien los artículos 1o. y 5o. constitucionales reconocen el derecho humano a la igualdad y no discriminación y a la libre elección de la actividad y oficio a que alguien quiera dedicarse, también es cierto que tratándose del ejercicio de un empleo público, la voluntad del particular interesado va más allá de la elección libre de cualquier empleo, pues en realidad se está expresando la voluntad de desempeñar actividades propias del Estado con la finalidad de salvaguardar el interés superior del menor.

e. En este sentido, considera que es jurídicamente válido que quienes por decisión propia optan por dedicarse a participar en el proceso de restitución del derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir en familia, deben cumplir forzosamente con aquellas condiciones que el Estado haya estimado necesarias para garantizar que el interés superior del menor sea respetado.

² En ejercicio de las facultades otorgadas por el secretario general de Gobierno del Estado de Chihuahua, mediante acuerdo delegatorio de facultades, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el diecinueve de agosto de dos mil veinte.



f. Bajo esa tónica, considera que la norma impugnada no transgrede los derechos reconocidos en los artículos 1o. y 5o. constitucionales, inclusive bajo la aplicación de un escrutinio estricto. En relación con el primer nivel del test, estima que sí existe un fin constitucionalmente válido y relevante, establecido en el artículo 4o. de la Constitución General, y que consiste en la obligación del Estado de velar por el interés superior de la niñez.

g. En segundo término, considera que la medida es congruente con la obtención del fin perseguido, pues estima que es necesaria para que exista garantía de que las personas que intervienen en el procedimiento son personas que en todo momento han evitado incurrir en la comisión de conductas contrarias a la seguridad pública, la paz y la tranquilidad social. También opina que la medida guarda una relación de idoneidad y conducencia estrecha con el fin perseguido.

h. Por último, desde su perspectiva, el requisito impuesto por la norma es la medida menos restrictiva, pues no impide el ejercicio de su derecho al empleo o a la libertad de trabajo u ocupación en otras actividades o, incluso, en la misma actividad de psicología o trabajo social, pero en otro ámbito que no sea el de las adopciones de niños, niñas y adolescentes.

i. Así, concluye que el requisito establecido por la fracción V del artículo 9 no viola los principios de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo, pues es una medida distintiva que concuerda con el fin buscado por la norma, esto es, salvaguardar el derecho de restitución de las niñas, niños y adolescentes a la familia.

6. Informe del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua. El veintiuno de agosto de dos mil veinte, el diputado René Frías Bencomo, presidente de la Mesa Directiva y Luis Enrique Acosta Torres, en su carácter de titular de la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos del Congreso de Chihuahua, rindieron su informe en los siguientes términos:

a. Señala que se cumplieron todos los requisitos legales para la aprobación y expedición de las normas reclamadas.



b. En cuanto al concepto de violación expresado por la accionante, considera que es infundado por las siguientes razones: en primer lugar, destaca que las entidades federativas gozan de autonomía para tomar decisiones de gobierno en el ámbito de su competencia, sin embargo, en virtud del pacto federal, las normas locales deben concordar con las federales a efecto de conservar su validez y vigencia, lo cual constituye la armonización normativa.

c. En este sentido, argumenta que lo que hizo el Poder Legislativo del Estado de Chihuahua al expedir la norma impugnada, fue armonizar la parte conducente con la fracción V del artículo 32 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

d. Por ello, estima que solicitar la inconstitucionalidad de la norma controvertida sería afirmar que la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes también es inconstitucional en la parte normativa controvertida, puesto que ambas porciones normativas tienen la misma redacción.

e. Afirma que se ha reconocido que las leyes generales pueden utilizarse como parámetro de constitucionalidad, por lo que estima que lo correspondiente en este caso es analizar la constitucionalidad de la norma impugnada en relación con la constitucionalidad de la norma general, en virtud de que la disposición impugnada fue expedida dentro de un proceso de armonización de leyes locales con leyes generales.

f. Finalmente, considera que se debe hacer una ponderación del derecho a la igualdad y no discriminación y la libertad de trabajo con el interés superior de las niñas, niños y adolescentes. Sostiene que el propósito del legislador, al imponer este requisito, no fue vulnerar los derechos de las personas que ejercen profesiones en el trabajo social y psicología, sino salvaguardar el interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

7. **Cierre de instrucción.** Seguido el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de trece de enero de dos mil veintiuno se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.



II. COMPETENCIA

8. 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 Federal³ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.⁴ La Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre el artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua y la Constitución General, así como diversos tratados internacionales.

III. OPORTUNIDAD

9. Conforme al artículo 60, párrafo primero de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

10. El Decreto No. LXVI/EXLEY/0589/2019 I P.O., por medio del cual se expidió la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua y se reformaron y adi-

³ **"Artículo 105 de la Constitución Federal.** 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."

⁴ **"Artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** 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. ..."



cionaron diversas disposiciones del Código Civil del Estado de Chihuahua, se publicó el miércoles cinco de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la entidad federativa. Así, el plazo de treinta días naturales transcurrió del jueves seis de febrero de dos mil veinte al viernes seis de marzo de dos mil veinte.

11. Dado que la demanda se presentó el seis de marzo de dos mil veinte, es oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

12. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada, pues la demanda fue presentada por la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, órgano facultado para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales y las emitidas por las entidades federativas que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución General y en los tratados internacionales en los que México sea parte, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵

13. En el caso, la Comisión Nacional impugnó la fracción V del artículo 9 de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, legislación estatal que, en su opinión, trasgrede una serie de derechos humanos con reconocimiento constitucional y convencional, en particular, los relativos a igualdad, no discriminación y libertad de trabajo.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

"...

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

"...

"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; ..."



14. Conforme al artículo 15, fracciones I y XI de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el artículo 18 de su reglamento interno,⁶ corresponde a su presidente la representación legal. Pues bien, en este asunto, la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo, por parte del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

15. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Tribunal Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actúa alguna, por lo que procede a realizar el estudio de fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO

16. La accionante reclama la constitucionalidad del artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, expedida mediante Decreto No. LXVI/EXLEY/0589/2019 I.P.O., publicado el cinco de febrero de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa, disposición que a la literalidad establece:

"Artículo 9. Las personas que ejerzan profesiones en el trabajo social y psicología o carreras afines de las instituciones públicas y privadas que realicen estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, deberán cumplir con los requisitos siguientes:

⁶ **"Artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: **Fracción I.** Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ... **Fracción 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 del reglamento interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."



I-IV

"...

"V. No haber recibido condena por delitos dolosos. ..."

17. Corresponde a este Pleno determinar si la norma, en su fracción impugnada, es constitucional o, de lo contrario, determinar la invalidez de la misma. Para ello, el estudio se dividirá en dos partes: el parámetro de regularidad constitucional (A); y el estudio del requisito de no haber recibido condena por delitos dolosos (B).

A. Parámetro de regularidad

18. La Constitución Federal establece el derecho a la igualdad y no discriminación en el último párrafo del artículo 1o., el cual señala:

"Artículo 1o.

"...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

19. Al respecto, este Alto Tribunal se pronunció recientemente en la acción de inconstitucionalidad 107/2016.⁷ En aquella ocasión sostuvo que la igualdad reconocida en el artículo 1o. de la Constitución Federal es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual consiste en que toda persona

⁷ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

20. Asimismo, se ha considerado que el derecho humano de igualdad y la prohibición de discriminación obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.

21. No obstante, también se ha precisado que, si bien el verdadero sentido de la igualdad es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todas las personas deban ser siempre iguales en todos los ámbitos, en condiciones absolutas y bajo cualquier circunstancia. Al contrario, en lo que debe traducirse el derecho a la igualdad es en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio de forma injustificada; por ello, dicho principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de tal forma que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido, sino que será una exigencia constitucional.⁸

22. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antonio de Jesús Vs. Brasil* señaló que "los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de ese carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas".⁹

⁸ Mismas consideraciones se sostuvieron por este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, resuelta en sesión de once de agosto de dos mil quince por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales; así como en la acción de inconstitucionalidad 50/2019, resuelta por este Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos.

⁹ Corte IDH. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antonio de Jesús Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párrafo 183.



23. Por otro lado, en el caso *Duque Vs. Colombia*, el Tribunal Interamericano reiteró que "la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentren incurso en tal situación".¹⁰

24. En la misma línea, este Pleno se ha referido al principio y/o derecho de no discriminación, al señalar que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con ésta, y que es inconstitucional toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por estimarlo inferior, dé lugar a que sea tratado con hostilidad, o a que de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentran incurso en tal situación.

25. Asimismo, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre el derecho a la igualdad. En efecto, en la jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.),¹¹ señaló que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido interpretado y configurado a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado con la dimensión formal o de derecho de la igualdad).

26. El principio de igualdad ante la ley obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos

¹⁰ Corte IDH. *Caso Duque Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C. No. 310, párrafo 91.

¹¹ "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.". Tesis 1a./J. 125/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 121. Registro digital: 2015679.



que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación razonable y suficiente.

27. Por otro lado, el principio de igualdad en la ley opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

28. Como se adelantaba, el derecho humano a la igualdad tiene dos dimensiones: la formal, o de derecho, y la sustantiva, o de hecho. Esta última 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.

29. Lo anterior también ha sido reiterado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, más recientemente, en el caso *Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antonio de Jesús Vs. Brasil*, donde sostuvo que el derecho a la igualdad tiene dos dimensiones: la primera es la formal, que establece la igualdad ante la ley, y la segunda es la material o sustancial, que ordena la adopción de medidas positivas de promoción a favor de grupos históricamente discriminados o marginados. Bajo esta línea, señaló que el derecho a la igualdad implica la obligación de adoptar medidas para garantizar que la igualdad sea real y efectiva, es decir, corregir las desigualdades existentes para promover la inclusión y participación de los grupos históricamente marginados, garantizar a las personas o grupos en desventaja el goce efectivo de sus derechos y, en suma, brindar a las personas posibilidades concretas de ver realizada, en sus propios casos, la igualdad material.¹²

30. Sin embargo, es importante mencionar que este Tribunal Pleno también ha señalado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de per-

¹² Corte IDH. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antonio de Jesús Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párrafo 199.



sonas es discriminatoria, pues la distinción y la discriminación son jurídicamente diferentes. La primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda representa una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

31. Ahora bien, antes de pasar al estudio de la norma impugnada, es necesario determinar la naturaleza de los cargos en estudio, para lo cual resulta imperativo analizar una serie de disposiciones locales en la materia.

32. De acuerdo con la fracción XXX del artículo 4 de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua (Ley de adopciones), el término "Procuraduría" deberá entenderse como la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. Respecto a ésta, son relevantes las siguientes disposiciones (énfasis añadido):

"Artículo 17. La Procuraduría tendrá las siguientes obligaciones y atribuciones:

"I. Ordenar, en su caso, visitas o entrevistas a quien ostente la patria potestad, tutela, guarda o custodia de una niña, niño o adolescente y que pretendan otorgar el consentimiento de adopción a favor de persona interesada.

"II. Elaborar el dictamen sobre los estudios de psicología, económica, de trabajo social y evaluación médica practicados a las personas solicitantes, nacionales o extranjeras, así como todas aquellas que sean necesarias para determinar la idoneidad de quienes soliciten la adopción.

"III. Dar seguimiento a las solicitudes de estudios, dictámenes, valoraciones, convivencias y demás actos que haya propuesto el Consejo.

" ...

"XIV. Expedir el certificado de idoneidad, previa aprobación del Consejo.

" ...

"XVIII. Las demás facultades que correspondan, de conformidad con el presente ordenamiento y disposiciones jurídicas y administrativas aplicables."



33. Asimismo, para entender las funciones que realiza el personal de psicología en la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, se destacan las siguientes normas:

"Artículo 34 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chihuahua. Las personas interesadas en adoptar niñas, niños y adolescentes que se encuentren bajo la tutela del Estado de Chihuahua ejercida a través de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, podrán presentar ante dicha instancia la solicitud correspondiente.

"La Procuraduría de Protección, realizará las valoraciones psicológica, económica, de trabajo social y todas aquellas que sean necesarias para determinar la idoneidad de quienes soliciten la adopción, en los términos de lo dispuesto por la legislación aplicable. La Procuraduría de Protección emitirá el certificado de idoneidad respectivo."

"...

"Artículo 39 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chihuahua. Las personas que ejerzan profesiones en el trabajo social y psicología o carreras afines de las instituciones públicas y privadas que realicen estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, deberán cumplir con los requisitos siguientes:

"...

"IV. Presentar carta compromiso por parte de la institución de asistencia privada que proponga al profesional de que se trate ante el DIF Estatal a través de la Procuraduría de Protección, en los casos de profesionales que busquen ingresar a instituciones privadas.

"...

"VII. DIF Estatal por conducto de la Procuraduría de Protección expedirán las autorizaciones correspondientes..."



"Artículo 38 de la ley de adopciones del Estado de Chihuahua. Las personas interesadas en adoptar deberán presentar, ante la Procuraduría o la Subprocuraduría de Protección Auxiliar correspondiente, los siguientes documentos en original o copia certificada, así como en copia simple los siguientes documentos:

"I-XIX

"XX. Estudio socioeconómico elaborado por el personal de Trabajo Social de la Subprocuraduría de Protección Auxiliar correspondiente, mediante el cual se acredite la solvencia económica y familiar de las personas solicitantes.

"XXI. Evaluación psicológica que realice el personal adscrito a la Procuraduría, que acredite que las personas solicitantes cuentan con estabilidad emocional para integrar a la niña, niño o adolescente adoptado al núcleo familiar."

34. Ahora, la Ley de Asistencia Social Pública y Privada para el Estado de Chihuahua (Ley de Asistencia Social) prevé, en su capítulo séptimo, las funciones, naturaleza e integración de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y demás Personas Sujetas de Asistencia Social. En este contexto, son relevantes las siguientes disposiciones:

"Artículo 41. El organismo para la asistencia social pública del Estado contará con una Procuraduría de Protección, que dependerá de la Dirección General, y tendrá como objeto proporcionar los servicios de asesoría, orientación y representación jurídica, así como la defensa y protección de los derechos de las personas sujetas de asistencia social."

"Artículo 42. La Procuraduría de Protección, para el cumplimiento de su objeto, contará con:

"I. Una Subprocuraduría Especializada en Atención a Niñas, Niños y Adolescentes.

"II. Una Subprocuraduría Especializada en Atención a Personas Adultas Mayores.



"II Bis. Una Subprocuraduría Especializada en Atención a Personas en Situación de Discapacidad y Demás Sujetos Preferentes de Asistencia Social.

"III. Una Subprocuraduría Auxiliar por cada Distrito Judicial.

"Además, contará con un Consejo Técnico Estatal de Adopciones, como órgano de apoyo en esta materia, el cual coadyuvará en la verificación, la procedencia, improcedencia, revaloración o baja de solicitudes."

"Artículo 43. La Procuraduría de Protección tendrá las siguientes funciones:

"...

"X. Expedir las constancias de idoneidad para los trámites de adopción, cuando el Consejo Técnico Estatal de Adopciones haya determinado la viabilidad de los solicitantes;

"...

"XIX. Emitir los dictámenes que en materia familiar le solicite la autoridad judicial;

"...

"XXX. Las demás que le confiera esta ley y otros ordenamientos aplicables."

35. De los artículos anteriores se deriva que la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes tiene como funciones, entre otras, emitir los dictámenes necesarios y expedir las constancias de idoneidad para los trámites de adopción cuando el Consejo Técnico Estatal lo determine, realizar estudios socioeconómicos y realizar las evaluaciones psicológicas; todo ello a través del personal adscrito a dicha Procuraduría, a sus órganos auxiliares o a las instituciones de asistencia social.

36. Así, en los procesos de adopción participan profesionales o evaluadores, con calificaciones técnicas para llevar a cabo los estudios psicológicos y



de trabajo social necesarios y/o que sean ordenados por la Procuraduría. Como se desprende de la normativa citada, estas personas pueden estar adscritas a la propia Procuraduría de Protección o pertenecer a alguna institución privada autorizada.

37. Ahora bien, es importante precisar que, si bien las citadas profesiones de psicología, trabajo social o carreras afines para la realización de estudios en la adopción de niñas, niños y/o adolescentes pueden ejercerse en el esquema de un organismo de asistencia social del ámbito privado, también es cierto que el Estado autoriza el ejercicio de esta actividad sin que pierda por ello su carácter de orden público e interés social.

38. En el caso concreto, el título segundo de la Ley de Asistencia Social Pública y Privada para el Estado de Chihuahua establece las siguientes previsiones:

"Artículo 59. Son instituciones de asistencia social privada las personas morales con fines de interés público y no lucrativo, que sean reconocidas por el Estado como coadyuvantes de la asistencia social pública, independientemente de la naturaleza jurídica que adopten al momento de constituirse.

"Se entenderán por actos no lucrativos y de interés público, los ejecutados con fondos de particulares, sin objeto de especulación, con un fin de asistencia social y sin designar individualmente a los destinatarios."

"Artículo 60. Las acciones altruistas realizadas por personas físicas, con fondos propios, de manera informal y transitoria, no serán materia del presente ordenamiento."

"Artículo 61. Las personas que deseen constituir asociaciones o fundaciones de asistencia social privada, presentarán a la Junta de Asistencia Social Privada, una solicitud que contenga:

"I. El nombre, domicilio y demás generales de quienes pretendan constituirla;

"II. La denominación, objeto y domicilio legal de la institución que se pretenda establecer;



"III. El tipo de servicios o acciones de asistencia social que se deseen realizar;

"IV. El patrimonio que se destine a crear y a sostener la institución, inventariando pormenorizadamente la clase de bienes que lo constituyan o, en su caso, la forma y términos en que hayan de exhibirse o recaudarse los fondos destinados a ella;

"V. La designación de las personas que integrarán las Juntas, Patronatos, Consejos que hayan de representarlas y administrarlas, y

"VI. Las bases generales de su administración."

"Artículo 61-A. Recibida por la Junta de Asistencia Social Privada la solicitud a que se refiere el artículo anterior, ésta la examinará y, en su caso, pedirá al solicitante o solicitantes los datos faltantes. Una vez que la Junta tenga en su poder todos los datos, resolverá si es o no de constituirse la institución, según los fines que se persigan sean o no de interés público."

"Artículo 63. Las instituciones de asistencia social privada aplicarán los recursos que reciban del erario público directamente a la prestación de servicios de asistencia social, de conformidad con las convocatorias y reglas de operación de los programas o proyectos correspondientes."

39. En este entendido, y como nos encontramos ante el ejercicio de funciones de interés público, la ley establece requisitos que debe cumplir el personal encargado de proporcionar estos servicios.

40. En el caso concreto, la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, en su artículo 9 –aquí impugnado– establece los siguientes requisitos, tanto para aquellos que pertenecen a instituciones públicas como para instituciones privadas:

"Artículo 9. Las personas que ejerzan profesiones en el trabajo social y psicología o carreras afines de las instituciones públicas y privadas que realicen estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, deberán cumplir con los requisitos siguientes:



"I. Contar con título y cédula profesional de licenciatura en trabajo social, psicología o carreras afines.

"II. Acreditar experiencia en temas de desarrollo de la niñez y de la adolescencia, familia, pareja o adopción.

"III. Acreditar experiencia laboral mínima de dos años, en trabajo social o psicología, o en la atención de niñas, niños o adolescentes sujetos de asistencia social o solicitantes de adopción.

"IV. Presentar carta compromiso por parte de la institución de asistencia privada que proponga al profesional de que se trate ante el DIF Estatal, en los casos de profesionales que busquen ingresar a instituciones privadas.

"V. No haber recibido condena por delitos dolosos.

"VI. Presentar constancia de la institución de asistencia privada en la que indique que las personas profesionales en trabajo social o psicología o carreras afines, son personas empleadas asalariadas con remuneración mensual fija.

"VII. Contar con una certificación especializada en materia de adopciones.

"El DIF Estatal expedirá las autorizaciones correspondientes para laborar en la Procuraduría como personal de trabajo social y psicología, y llevará un registro de las mismas."

41. Ahora, es importante mencionar que el ejercicio de estos cargos se inserta en un contexto muy específico: la adopción de las niñas, niños y adolescentes. Por lo tanto, vale la pena rescatar las consideraciones que ha sostenido este Alto Tribunal respecto al interés superior de la niñez.

42. En la tesis de jurisprudencia 2a./J. 113/2019,¹³ la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación delineó las características y alcances del interés superior del menor:

¹³ Tesis 2a./J. 113/2019 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 69, Tomo III, agosto de 2019, página 2328. Registro digital: 2020401.



"El artículo 2, segundo párrafo, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes prevé que el 'interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes'; de ahí que cuando se tome una decisión que les afecte en lo individual o colectivo, 'se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales'. Al respecto, debe destacarse que el interés superior del menor es un concepto triple, al ser: (I) un derecho sustantivo; (II) un principio jurídico interpretativo fundamental; y (III) una norma de procedimiento. El derecho del interés superior del menor prescribe que se observe 'en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño', lo que significa que, en 'cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá', lo cual incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas. Así, las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas –en esferas relativas a la educación, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, la protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad, entre otras– deben evaluarse en función del interés superior del niño y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación, ya que la consideración del interés superior del niño como algo primordial requiere tomar conciencia de la importancia de sus intereses en todas las medidas y tener la voluntad de dar prioridad a esos intereses en todas las circunstancias, pero sobre todo cuando las medidas tengan efectos indiscutibles en los niños de que se trate."

43. Asimismo, este Tribunal Pleno se ha pronunciado sobre el interés superior de las niñas, niños y adolescentes, por ejemplo, en la tesis P./J. 7/2016 (10a.),¹⁴ derivada de la acción de inconstitucionalidad 8/2014, en los siguientes términos:

"El interés superior de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como

¹⁴ Tesis P./J. 7/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 10. Registro digital: 2012592.



criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida. Así, todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, todos los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos –todos– esenciales para su desarrollo integral. En ese sentido, el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad..."

44. En relación con los derechos de la niñez, el Estado Mexicano ratificó en mil novecientos noventa la Convención sobre los Derechos del Niño, y desde esa fecha ha adoptado medidas para la protección de los derechos de la niñez. Dentro de éstas, se encuentra la aprobación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la creación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, la creación de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, entre otras.

45. En el ámbito internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Mendoza y otros Vs. Argentina*,¹⁵ destacó que los niños poseen los derechos que corresponden a todos los seres humanos y, además, tienen "derechos especiales derivados de su condición, a los que corresponden deberes específicos de la familia, la sociedad y el Estado". Asimismo, recordó que la adopción de medidas especiales para la protección del niño corresponde tanto al Estado como a la familia, la comunidad y la sociedad a que aquel pertenece; además, que toda decisión estatal, social o familiar que involucre alguna limitación al ejercicio de cualquier derecho de un niño o una niña, debe tomar en

¹⁵ Corte IDH. *Caso Mendoza y otros Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013 Serie C No. 260, párrafos 140-142.



cuenta el principio del interés superior del niño y ajustarse rigurosamente a las disposiciones que rigen esta materia.

46. Respecto a la Convención sobre los Derechos del Niño, el Tribunal Interamericano manifiesta que ésta alude al interés superior del niño en sus artículos 3, 9, 18, 20, 21, 37 y 40 y que constituye un punto de referencia para asegurar la efectiva realización de todos los derechos contemplados en dicho instrumento. Señala que a este criterio han de ceñirse las acciones del Estado y de la sociedad en lo que respecta a la protección de los niños y a la promoción y preservación de sus derechos.¹⁶

47. Una vez establecida la óptica constitucional y legal bajo la que se analizará este asunto, lo procedente es continuar con el estudio de constitucionalidad de la norma impugnada.

B. Examen de regularidad de la norma impugnada

48. Los argumentos que expone la Comisión accionante son, en esencia, fundados y suficientes para declarar la invalidez de la norma impugnada, pues ésta vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación establecida en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal.

49. Recuérdese que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que la exigencia de la fracción V del artículo 9 de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua transgrede los derechos de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo al impedir de manera injustificada a las personas condenadas por cualquier delito doloso ejercer su profesión.

50. En atención al parámetro de regularidad expuesto –invocado en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 107/2016, ya citado– y al criterio que ya ha sido reiterado por este Pleno, debe decirse que, ciertamente, el artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, al establecer como requisito para ejercer profesiones de trabajo social y psicología o

¹⁶ Ibid, párrafo 143.



carreras afines en las instituciones públicas o privadas que realicen estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, el **"no haber recibido condena por delitos dolosos"**, resulta contrario al **derecho de igualdad**.

51. En efecto, la formulación de la norma resulta en extremo general, ya que comprende a cualquier persona condenada por cualquier delito doloso, aun y cuando no guarden relación con la función que se les va a encomendar. Además, la norma tampoco acota la gravedad del delito o la pena impuesta, con lo que se comprende incluso aquellos delitos a cuya comisión corresponda sanción alternativa que incluya una pena no privativa de libertad.

52. Así, si bien las personas que ejercen profesiones en el trabajo social y de psicología, o carreras afines en el ámbito de la adopción de niñas, niños y adolescentes, realizan una función de orden público directamente relacionada con la protección reforzada de la que goza este grupo, lo cierto es que para asegurar el correcto desempeño de su función no es constitucionalmente válido recurrir a cuestiones morales o prejuicios sociales, dado que ello no garantiza que la persona ejerza correctamente su función y que además actúe conforme a los estándares de interés superior de la niñez, sino que, al contrario, tiende a una cuestión estigmatizante que presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquirando; lo cual es contrario al derecho penal del acto, que ha sido recogido por la Constitución Federal a partir de la reforma constitucional de dos mil ocho.

53. Como la Primera Sala de este Alto Tribunal ha sostenido en las tesis 1a./J. 21/2014 (10a.)¹⁷ y 1a./J. 19/2014 (10a.)¹⁸ la dignidad humana protegida por el artículo 1o. constitucional es la condición y base de todos los derechos humanos; además, al proteger la autonomía de la persona, rechaza cualquier modelo de

¹⁷ "DERECHO PENAL DEL ACTO. RAZONES POR LAS CUALES LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE DECANTA POR DICHO PARADIGMA (INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS ARTÍCULOS 1o., 14, TERCER PÁRRAFO, 18, SEGUNDO PÁRRAFO Y 22, PRIMER PÁRRAFO)". Tesis 1a./J. 21/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 354. Registro digital: 2005918.

¹⁸ "DERECHO PENAL DEL AUTOR Y DERECHO PENAL DEL ACTO. RASGOS, CARACTERIZADORES Y DIFERENCIAS.". Tesis 1a./J. 19/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 374. Registro digital: 2005883.



Estado autoritario que permita proscribir ideologías o forzar modelos de excelencia humana a través del uso del poder punitivo, por lo que aun el derecho penal únicamente puede prohibir la comisión de conductas específicas (no la personalidad); es el hecho de que la Constitución haya eliminado la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que alguien es desadaptado, fundamenta la convicción de que nuestro sistema se decanta por un derecho penal sancionador de delitos y no de personalidades. Así, el abandono del término "delincuente" exhibe la intención del Constituyente Permanente de eliminar cualquier vestigio de un "derecho penal de autor", el cual permitía la estigmatización de quien hubiese cometido un delito. Esta conclusión se enlaza, además, con la prohibición de penas inusitadas contenida en el primer párrafo del artículo 22 constitucional, la cual reafirma la prohibición de cualquier consideración vinculada con etiquetas a la personalidad.

54. En este contexto, el efecto de la norma impugnada es que la persona condenada es objeto de una doble sanción: por un lado, la sanción que le es impuesta en ejercicio de la facultad punitiva del Estado con motivo de la comisión de un delito y, por otro, el reproche social posterior a la compurgación de su pena que tiene como consecuencia limitar alguno de sus derechos, una vez que se reinserta en la sociedad. Esta última, a juicio de este Alto Tribunal, no tiene razón de ser; y ello es así porque estriba, precisamente, en la concepción estigmatizante y caduca de que una persona que ha cometido un delito no puede reinsertarse de manera funcional a la sociedad y, específicamente, en el ejercicio de un oficio o profesión.

55. Al contrario, el correcto desempeño en el ejercicio de las funciones que aquí se tratan debe garantizarse a raíz de las obligaciones que se establezcan para quienes se ostenten en el cargo, la supervisión del cumplimiento de tales obligaciones y las sanciones por su incumplimiento, cuestiones que efectivamente se contienen en la propia Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua en su título noveno, así como en el artículo 40 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chihuahua.¹⁹

¹⁹ **Artículo 40.** Cuando las personas que laboren en las instituciones públicas y privadas contravenan los derechos de niñas, niños y adolescentes o incurran en actos contrarios al interés superior de la niñez, el DIF Estatal revocará la autorización y registrará la cancelación a que se refiere el artículo anterior.



56. En el caso, además, se destaca que la Legislatura Local, al referirse a los delitos dolosos, no distinguió cuáles de esos delitos serían un impedimento para aspirar a ejercer profesiones en el trabajo social y psicología o carreras afines en las instituciones públicas o privadas que realicen estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, así como tampoco determinó su gravedad o la pena impuesta.

57. Por todo ello, la Legislatura Local realizó una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, ya que exigir a la persona aspirante que compruebe que no ha sido condenada por delito doloso, implica que, para efectos del acceso al empleo, como ya se dijo, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considere jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de dicha labor.

58. Debe destacarse, además, que los cargos en estudio no son de elección popular, de manera que no es la voluntad ciudadana la que los nombra, ya que se trata de una función pública de carácter social, y que, como profesionales en psicología, trabajo social o carreras afines, están facultados para realizar estudios socioeconómicos, psicológicos y psicosociales en materia de adopciones, ya sea en instituciones públicas, como privadas.

59. Por tanto, si el legislador introdujo una diferenciación entre los aspirantes que excluye de la posibilidad de acceder al cargo público referido a las personas que, pese a cumplir con el resto de los requisitos, puedan haber sido condenadas por delito doloso –diferencia que, como se indicó, no encuentra una justificación objetiva–, resulta contraria al ejercicio del derecho al empleo

"Las personas profesionales a quienes sea revocada la autorización serán inhabilitadas y boletinadas por el DIF Estatal y notificará de manera inmediata al Sistema Nacional DIF y demás Sistemas de las Entidades Federativas, a fin de evitar adopciones contrarias al interés superior de la niñez. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones previstas en las disposiciones jurídicas aplicables.

"Para la revocación de las autorizaciones e inhabilitación a que se refiere este artículo, se seguirán las disposiciones en materia de procedimiento administrativo aplicables en el estado, según corresponda. "Cualquier persona podrá presentar una queja ante el DIF Estatal, si considera que se actualizan los supuestos previstos en el primer párrafo de este artículo."



en condiciones de igualdad entre los sujetos que se encuentran en una situación similar jurídicamente relevante por satisfacer el resto de las condiciones inherentes al cargo. Por lo tanto, vulnera el artículo 1o. constitucional.

60. Finalmente, no es obstáculo para alcanzar esta conclusión lo manifestado por el Poder Legislativo Local en su informe, relativo a que la Legislatura sólo le limitó a reiterar lo dispuesto por el artículo 32 la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Ello es así porque, aun cuando la legislación general forma parte del marco normativo en la materia, no puede obviarse que sigue siendo una legislación inferior a la Constitución, y que además no está expresamente incorporada por el Constituyente como parte del parámetro de regularidad constitucional. Por ello, su contenido no puede restringir el alcance de un derecho humano que otorga expresamente la Constitución y los tratados internacionales.²⁰

61. En estas condiciones, lo procedente es declarar la invalidez total de la fracción V del artículo 9 de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, que dispone "No haber recibido condena por delitos dolosos".

62. En similares términos se resolvieron las acciones de inconstitucionalidad 86/2018,²¹ 83/2019²² y 50/2019.²³

VII. EFECTOS DE LA SENTENCIA

63. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,²⁴ las

²⁰ Las mismas consideraciones fueron sostenidas por este Alto Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad 50/2015 (resuelta en sesión de diez de noviembre de dos mil quince) y 140/2020 (resuelta en sesión de siete de septiembre de dos mil veinte).

²¹ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veintiuno, en relación con el punto resolutivo primero se aprobó por unanimidad de diez votos, en relación con el punto resolutivo segundo se aprobó por unanimidad de diez votos, en relación con el punto resolutivo tercero se aprobó por unanimidad de diez votos. Ausente el Ministro Luis María Aguilar Morales.

²² Resuelta en sesión de quince de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

²³ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veintiuno, en relación con el punto resolutivo primero se aprobó por unanimidad de diez votos, en relación con el punto resolutivo segundo se aprobó por unanimidad de diez votos, en relación con el punto resolutivo tercero se aprobó por unanimidad de diez votos. Ausente el Ministro Luis María Aguilar Morales.

²⁴ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...



sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

64. De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez del artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, expedida mediante Decreto No. LXVI/EXLEY/0589/2019 I P.O., publicado el cinco de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua.

65. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 45, en relación con el 73, todos de la ley reglamentaria de la materia,²⁵ la presente declaratoria de invalidez surtirá efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

VIII. DECISIÓN

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

"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."

²⁵ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"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 ..."

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, expedida mediante el Decreto No. LXVI/EXLEY/0589/2019 I P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa de cinco de febrero de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Chihuahua, por las razones señaladas en los apartados VI y VII de esta decisión.

TERCERO.—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 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 unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos del cincuenta y tres al cincuenta y cinco, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, expedida mediante el Decreto No. LXVI/EXLEY/0589/2019 I P.O., publicado en el Periódico



dico Oficial de dicha entidad federativa de cinco de febrero de dos mil veinte. La Ministra Piña Hernández y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

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 determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

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.

Votación que no se refleja en los puntos resolutive:

Se expresó una mayoría de siete votos de la Ministra y los Ministros 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 las personas con discapacidad. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, 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.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 113/2019 (10a.), 1a./J. 125/2017 (10a.), P./J. 7/2016 (10a.), P./J. 9/2016 (10a.), 1a./J. 21/2014 (10a.) y 1a./J. 19/2014 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario*



Judicial de la Federación de los viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas, 10. de diciembre de 2017, a las 10:13 horas, 23 de septiembre de 2016, a las 10:32 horas, 21 de marzo de 2014, a las 11:03 horas y 14 de marzo de 2014, a las 09:53 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.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 117/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el veinte de abril de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 117/2020, en la que declaró la invalidez del artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, que establecía como requisito el "*no haber recibido condena por delitos dolosos*", para poder ejercer, tanto en instituciones públicas como privadas, las profesiones de trabajo social y psicología o afines para la realización de estudios socioeconómicos, psicológicos o informes psicosociales en materia de adopción.

El Tribunal Pleno determinó que dicha porción resulta en extremo general, ya que comprende a cualquier persona condenada por cualquier delito doloso, sin justificar de manera objetiva que la conducta típica que realizó guarda relación con la función que se les va a encomendar. Además, la norma tampoco acota la gravedad del delito o la pena impuesta, con lo que se comprende incluso aquellos delitos cuya comisión corresponda sanción alternativa que incluya una pena no privativa de la libertad.

Al respecto, formulo el presente voto concurrente, pues si bien coincido en que dicha exigencia viola el derecho de igualdad, me parece que la metodología con la que se alcanzó esta conclusión no fue la adecuada. Ello, tal como sostuvo al analizar las diversas acciones de inconstitucionalidad 107/2016,¹ 50/2019,² 83/2019,³ 85/2018⁴ y 86/2018,⁵ en las que se analizaron cuestiones sumamente similares a las planteadas en el presente asunto.

¹ Aprobada por este Tribunal Pleno en sesión pública de veintitrés de enero de dos mil veinte.

² Aprobada por este Tribunal Pleno en sesión pública de veintisiete de enero de dos mil veinte.

³ Aprobada por este Tribunal Pleno en sesión pública de quince de octubre de dos mil veinte.

⁴ Aprobada por este Tribunal Pleno en sesión pública de veintisiete de enero de dos mil veinte.

⁵ Aprobada por este Tribunal Pleno en sesión pública de veintisiete de enero de dos mil veinte.



I. El argumento de la mayoría

Luego de exponer el parámetro de constitucionalidad aplicable al caso, en torno al derecho a la igualdad así como al interés superior de la niñez, se procedió al estudio de los planteamientos de inconstitucionalidad hechos valer por la accionante en contra del artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, consistentes en que el requisito consistente en "*no haber recibido condena por delitos dolosos*" para poder ejercer, tanto en instituciones públicas como privadas, las profesiones de trabajo social y psicología o afines en la realización de estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, transgrede los derechos de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo, así como el principio de reinserción social.

Al respecto, las y los Ministros integrantes de este Tribunal Pleno concluyeron que la formulación de la norma resulta en extremo general, ya que comprende a cualquier persona condenada por cualquier delito doloso, sin justificar de manera objetiva que la conducta típica que realizó guarda relación con la función que se le va a encomendar. Además, la norma tampoco acota la gravedad del delito o la pena impuesta, con lo que se comprende incluso aquellos delitos a cuya comisión corresponda sanción alternativa que incluya una pena no privativa de libertad.

Sobre esto, argumentaron que si bien las personas que ejercen profesiones en el trabajo social y de psicología, o carreras afines en el ámbito de la adopción de niñas, niños y adolescentes, realizan una función de orden público directamente relacionada con la protección reforzada de la que goza este grupo, lo cierto es que para asegurar el correcto desempeño de su función no es constitucionalmente válido recurrir a cuestiones estigmatizantes, tales como no haber recibido condena por delitos dolosos, ya que esto parte de prejuicios sociales tales como que una persona que ha cometido un delito no puede reinsertarse de manera funcional a la sociedad puesto que necesariamente seguirá delinquiendo.

Adicionalmente, consideraron que la diferenciación entre los aspirantes que excluye la posibilidad de acceder al cargo público a las personas que, pese a cumplir con el resto de los requisitos, hubieran sido condenadas por un delito doloso, resulta contraria al ejercicio del derecho al empleo en condiciones de igualdad y, por tanto, vulnera el artículo 1o. constitucional.

Finalmente, aclararon que no es obstáculo para alcanzar esta conclusión lo manifestado por el Poder Legislativo Local en su informe, relativo a que la Legisla-



tura sólo se limitó a reiterar lo dispuesto por el artículo 32 la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Ello es así porque, aun cuando la legislación general forma parte del marco normativo en la materia, no puede obviarse que sigue siendo una legislación inferior a la Constitución, y que, además, no está expresamente incorporada por el Constituyente como parte del parámetro de regularidad constitucional. Por ello, su contenido no puede restringir el alcance de un derecho humano que otorgan expresamente la Constitución y los tratados internacionales.

II. Razones del disenso

Coincido plenamente en que la porción normativa en comento vulnera el derecho a la igualdad, pero difiero de la metodología empleada por la mayoría. Como adelanté, la norma impugnada realiza una distinción que impacta directamente en un grupo especialmente vulnerable: las personas que han cumplido una pena y buscan reintegrarse a la sociedad. Como consecuencia, la porción impugnada debió de evaluarse conforme a un test de escrutinio estricto.

En la Suprema Corte hemos sostenido reiteradamente que cuando una distinción impugnada se apoya en una "categoría sospechosa" debe realizarse un test estricto para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad.⁶ En esos casos, hemos señalado que es necesario someter la labor del

⁶ Por todos, véase "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA." (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 440, «con número de registro digital: 169489» tesis 2a. LXXXIV/2008, tesis aislada, materia constitucional); "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD." (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 439, «con número de registro digital: 169490» tesis 2a. LXXXV/2008, tesis aislada, materia constitucional); "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS." (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, «con número de registro digital: 165745» tesis P./J. 120/2009, jurisprudencia, materia constitucional); "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO." (Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXXII, septiembre de 2010, página 185, «con número de registro digital: 163766, tesis 1a. CII/2010» tesis aislada, materia constitucional); "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS." (Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, «con



legislador a un escrutinio *especialmente riguroso* desde el punto de vista del respeto a la igualdad.⁷

Una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando se apoya en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional: origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil "o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas". Así, la utilización de estas categorías debe examinarse con mayor rigor precisamente porque sobre ellas pesa la *sospecha* de ser inconstitucionales. En estos casos, puede decirse que las leyes que las emplean para hacer alguna distinción se ven afectadas por una *presunción de inconstitucionalidad*.⁸ Con todo, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, lo que prohíbe es su utilización de forma

número de registro digital: 163768» tesis 1a. CIV/2010, tesis aislada, materia constitucional); "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA." (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 427, «con número de registro digital: 164779» tesis 2a./J. 42/2010, jurisprudencia, materia constitucional); "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. AL TRATARSE DE UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE REDEFINE UNA INSTITUCIÓN CIVIL, SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE VERIFICARSE EXCLUSIVAMENTE BAJO UN PARÁMETRO DE RAZONABILIDAD DE LA NORMA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009)." (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 873, «con número de registro digital: 161272» tesis P. XXIV/2011, tesis aislada, materia constitucional); "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO." (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, «con número de registro digital: 161364» tesis P. VII/2011, tesis aislada, materia constitucional); "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN." (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, «con número de registro digital: 161310» tesis P./J. 28/2011, jurisprudencia, materia constitucional).

⁷ "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)." (Novena Época. Registro digital: 169877. Instancia: Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, abril de 2008, materia constitucional, tesis 1a./J. 37/2008, página 175).

⁸ Sobre la inversión de la presunción de constitucionalidad de las leyes en casos de afectación de intereses de grupos vulnerables, véase Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, 2a. ed., Madrid, CEPC, 2007, páginas 220-243.



injustificada. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

Los antecedentes penales como categoría sospechosa

Si bien el texto del artículo 1o. constitucional no contempla expresamente a las personas que han cumplido una pena como una categoría sospechosa que justifique una presunción de inconstitucionalidad, lo cierto es que esta norma constitucional dispone que lo será "*cualquier otra que atente contra la dignidad humana*".

Desde mi perspectiva, las personas con antecedentes penales constituyen un grupo especialmente vulnerable a sufrir discriminación⁹ en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión.¹⁰ Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel.

Efectivamente, de acuerdo con la literatura especializada "el castigo penal es un proceso de estigmatización".¹¹ Designar a una persona como "criminal" le imprime una marca que la presenta como inferior y peligrosa a los ojos de la sociedad. Desafortunadamente, esta "marca" o estigma perdura más allá de la liberación y no se borra con una sentencia absolutoria.¹² A pesar de que la pena privativa de la libertad debe estar claramente delimitada y no debe añadir un sufrimiento mayor,¹³ el estigma se prolonga a través de la exclusión que enfrentan estas personas para reintegrarse plenamente a la sociedad, lo que prolonga un castigo con el que ya cumplieron.

⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los Derechos Humanos y las Prisiones: Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, Serie No. 11, 2004, página 168.

¹⁰ México Evalúa, *La cárcel en México: ¿para qué?*, páginas 23-24.

¹¹ Catalina Pérez Correa, *El Sistema Penal como Mecanismo de Discriminación y Exclusión*, páginas 143-173, en "Sin Derechos: Exclusión y Discriminación en el México Actual", Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014. Disponible en red: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3541/8.pdf>, página 164.

¹² *Ibidem*.

¹³ CIDH, Informe Anual 2002, Capítulo IV, Cuba, OEA/Ser.LN/II.117, Doc. 1 Rev. 1, adoptado el 7 de marzo de 2003, párrafo 73; y CIDH, Informe Anual 2001, Capítulo IV(c), Cuba, OEA/Ser.LN/II.114, Doc. 5 Rev., adoptado el 16 de abril de 2002, párrafo 76.



La vulnerabilidad de las personas con antecedentes penales es especialmente patente en el acceso a un trabajo. Por ejemplo, en dos mil nueve, de un total de 3,934 internos del fuero federal que obtuvieron el beneficio de libertad anticipada únicamente el 1.1% logró colocarse en un puesto de trabajo.¹⁴ De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sin medidas que impulsen afirmativamente sus oportunidades de trabajo, las personas condenadas a penas privativas de la libertad corren "el riesgo de permanecer en un ciclo de exclusión social y reincidencia criminal".¹⁵ Desafortunadamente, la falta de políticas públicas orientadas a promover la reinserción social –incluyendo oportunidades de reinserción laboral– es uno de los problemas más graves y extendidos en Latinoamérica.¹⁶

La situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas con antecedentes penales presenta capas adicionales de marginación y estigmatización. En las poblaciones carcelarias comúnmente se encuentran sobrerrepresentados grupos que han sido históricamente discriminados por su origen étnico¹⁷ o su raza.¹⁸ Particularmente en México, la prisión se utiliza desproporcionadamente para castigar delitos cometidos por hombres jóvenes que provienen de sectores económicamente marginados.¹⁹ Estas condiciones actualizan una discriminación estructural que asfixia sistemáticamente sus oportunidades de integrarse a la vida laboral.²⁰ Por lo demás, no puede olvidarse el prejuicio asociado

¹⁴ De acuerdo con datos de la Auditoría Superior de la Federación, reportados por Catalina Pérez Correa en *Marcando al delincuente: estigmatización, castigo y cumplimiento del derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología 75, núm. 2 (abril-junio, 2013): 287-311, página 300.

¹⁵ *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.LN/II., Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párrafo 610.

¹⁶ *Ibidem*. Ver también, en general: CIDH, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.LN/II., DOC. 46/13, 30 de diciembre de 2013.

¹⁷ "Las personas pertenecientes a minorías étnicas suelen estar excesivamente representadas en las poblaciones penitenciarias en muchos países", *supra* nota 5.

¹⁸ Ver, por ejemplo: Fagan, Jeffrey y Meares, Tracey, "Punishment, Deterrence and Social Control: The Paradox of Punishment in Minority Communities", Ohio State Journal of Criminal Law, número 6, 2008, página 214.

¹⁹ *Supra* nota 7, página 288.

²⁰ Estefanía Vela Barba, La discriminación en el empleo en México, 2017, páginas 116-117, notando que "la cárcel se ha convertido en un mecanismo para castigar la pobreza, más que el delito" (página 117). Ver también: Catalina Pérez Correa, Las mujeres invisibles: los verdaderos costos de la prisión, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, p. 10, notando "que las familias de los internos provienen, mayoritariamente, de contextos sociales desaventajados", y mostrando los costos en los que incurren los familiares de los internos para soportar sus gastos más básicos de comida, agua, ropa, cobijas, limpieza y medicina, entre otros.



con las inmensas dificultades que enfrentan las personas privadas de su libertad en condiciones de hacinamiento y violencia física y emocional, ausencia de servicios básicos, entre otros.²¹

Reconociendo esta compleja realidad, por ejemplo, tanto la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Discriminación,²² como la Ley Nacional de Ejecución Penal,²³ contemplan expresamente los antecedentes penales como una categoría respecto de la que está prohibida la discriminación.

En este sentido, es evidente que las normas jurídicas que prohíben categóricamente a este grupo de personas acceder a un cargo público corren un riesgo muy significativo de excluirlas de participar en la vida pública de la comunidad de

²¹ La Primera Sala de la Suprema Corte ya ha tenido oportunidad de subrayar las condiciones que enfrentan las personas privadas de su libertad en América Latina y particularmente en México al resolver el amparo en revisión 644/2016, 8 de marzo de 2017, páginas 23-25.

²² **Artículo 1.** Las disposiciones de esta ley son de orden público y de interés social. El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

"Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"III. Discriminación: Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, **los antecedentes penales** o cualquier otro motivo."

²³ **Artículo 4.** Principios rectores del sistema penitenciario

El desarrollo de los procedimientos dentro del sistema penitenciario debe regirse por los siguientes principios:

"...

"Igualdad. Las personas sujetas a esta ley deben recibir el mismo trato y oportunidades para acceder a los derechos reconocidos por la Constitución, tratados internacionales y la legislación aplicable, en los términos y bajo las condiciones que éstas señalan. No debe admitirse discriminación motivada por origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, **los antecedentes penales** o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y con el objeto de anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas."



manera injustificada, y de reforzar el estigma social que padecen. Distinciones basadas en esta categoría comunican públicamente la idea de que estas personas no son aptas para ocupar una posición de liderazgo y cooperación en la vida política de una comunidad por el simple hecho de haber sido privadas de su libertad. Esto fortalece el prejuicio negativo en su contra, reduce su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad, y margina el resto de las virtudes y capacidades que poseen. Por ello, los antecedentes penales en este contexto deben considerarse una categoría sospechosa en términos del artículo 1o. de la Constitución General.

El test de igualdad de escrutinio estricto

Así las cosas, partiendo de la base que esta Suprema Corte ya ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, el juzgador debe realizar un *escrutinio estricto* de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, me parece que la resolución debió apegarse a dicha metodología para evaluar esta porción normativa. Es decir, la sentencia debió verificar si **(i)** la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; **(ii)** si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con dicha finalidad; y **(iii)** si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad descrita.²⁴

Efectivamente, la primera parte del test de escrutinio estricto exige examinar si la distinción cumple con una **finalidad imperiosa** desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante. En este caso, **es posible desprender que el objetivo del legislador fue salvaguardar el interés superior de las niñas, niños y adolescentes**; finalidad que se considera de especial relevancia, tal como se desprende del artículo 4o. constitucional.²⁵

²⁴ Al respecto véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 87/2015 (10a.), de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 109, «con número de registro digital: 2010595» de título y subtítulo: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO."

²⁵ "Artículo 4. ...

"En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. ..."



En una segunda etapa, debió analizarse si la distinción legislativa está **estrechamente vinculada** con la finalidad constitucionalmente imperiosa identificada anteriormente. Al respecto, esta Suprema Corte ha explicado que la medida legislativa debe estar *directamente conectada* con la consecución de los objetivos constitucionales identificados por el operador jurídico. En otras palabras, la medida debe estar encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

Al respecto, **considero que la medida analizada no está estrechamente vinculada a la finalidad descrita al resultar sobreinclusiva**. Lo anterior, ya que la prohibición establecida por el legislador **tiene un carácter absoluto y no especifica la gravedad del delito, el tipo de pena que se haya impuesto, bienes jurídicos tutelados, tipo y duración de la sanción o, incluso, temporalidad entre la comisión del delito y el momento en que se aspira a realizar la función en cuestión**. De tal suerte que no hay forma de establecer algún tipo de relación entre dicho requisito y las funciones en análisis.

Por tanto, si la porción normativa "*no haber recibido condena por delitos dolosos*" prevista como requisito para poder ejercer, tanto en instituciones públicas como privadas, las profesiones de trabajo social y psicología o afines en la realización de estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, es en exceso amplia para lograr los objetivos constitucionalmente relevantes perseguidos por el legislador, **la misma resulta discriminatoria y, consecuentemente, lo procedente es declarar su invalidez**. Lo anterior, sin que resulte necesario correr la última grada del test, dado que basta determinar que no cumple con alguna de las tres gradas para determinar la inconstitucionalidad de la medida.

Reconocer los antecedentes penales como una categoría sospechosa permite visibilizar la situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas que han cumplido una pena y contrarrestar el estigma social que padecen. Utilizar un escrutinio especialmente intenso contribuye a reprochar la discriminación estructural que limita sus oportunidades, y reafirmar categóricamente que deben ser tratados con el pleno respeto que merece su dignidad humana.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas.

Este voto se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



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

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO LA NORMA GENERAL IMPUGNADA HA SIDO DEROGADA (ARTÍCULOS 85-Y, 85-Z, 85-AA Y 85-AB DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA DEL ESTADO DE YUCATÁN, ADICIONADOS MEDIANTE EL DECRETO 155/2019, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

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

V. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. INVALIDEZ DEL COBRO DE DERECHOS POR REGISTRO EXTEMPORÁNEO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN XI, DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA DEL ESTADO DE YUCATÁN, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO 155/2019, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS Y VINCULA AL CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN PARA QUE NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD EL PRÓXIMO AÑO FISCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN XI, DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA DEL ESTADO DE YUCATÁN, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO 155/2019, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL



DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 29 DE SEPTIEMBRE 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 veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

VISTOS; para resolver los autos relativos a la **acción de inconstitucionalidad 106/2020**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, autoridades demandadas y norma impugnada.** Por oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el treinta de enero de dos mil veinte, **María del Rosario Piedra Ibarra**, presidenta de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de las normas que se señalan, emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se precisan:

Autoridades responsables:

- A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Yucatán
- B. Gobernador del Estado de Yucatán

Normas generales cuya invalidez se reclama:

1. Artículo **57, fracción XI**, de la Ley de General de Hacienda del Estado de Yucatán.



2. Capítulo **XXVII** de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán, denominado "*Derechos por la infraestructura tecnológica en materia de seguridad pública*", que comprende los **artículos 85-Y al 85-AB**, contenidos en el título tercero.

Estos preceptos fueron publicados en el Diario Oficial del Estado de Yucatán, el **treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve**.

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales que se estiman violados.** La promovente estimó violados los artículos 1o., 4o., párrafo octavo, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo transitorio segundo del decreto que reforma el artículo 4o. de la Constitución Federal, publicado el diecisiete de junio de dos mil catorce; los artículos 1, 2, 3, 13 y 18 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*; los artículos 2, 16 y 24 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y los artículos 7 y 8 de la *Convención sobre los Derechos del Niño*.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La parte promovente aduce los siguientes conceptos de invalidez, en los que argumenta, en síntesis, lo siguiente:

Primero. El cobro del derecho por la infraestructura tecnológica en materia de seguridad pública, que deberán pagar las personas propietarias o poseedoras de predios en la entidad federativa, previsto en **el título tercero, capítulo XXVII, de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán**, carece de los elementos fundamentales de las contribuciones que caracterizan a los derechos, toda vez que su cobro no corresponde a la prestación de un servicio público por parte del Estado o al aprovechamiento de bienes del dominio público estatal por el contribuyente y, por tanto, su configuración resulta desproporcionada. Lo anterior se considera que vulnera el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria.

A juicio de la promovente, si bien los legisladores locales previeron el cobro a los gobernados por el aprovechamiento del servicio y mantenimiento de la infraestructura tecnológica de seguridad pública, lo cierto es que para los particulares ello no debería generar ningún derecho, pues se trata de funciones propias



del Estado. Aunado a ello, el Poder Legislativo Local no fue cuidadoso en cuanto al establecimiento de los elementos esenciales de la referida contribución.

Considera que de las disposiciones impugnadas se advierten diversas inconsistencias en la regulación del derecho por la infraestructura tecnológica y que pueden ser contrarias a los derechos de las personas.

La actora consideró pertinente señalar los elementos esenciales de la contribución en cuestión establecida por el legislador, para dilucidar su inconstitucionalidad.

- Sujeto: las personas propietarias y poseedoras de predios ubicados en la entidad federativa (artículo 85-Y).

- Hecho imponible: el aprovechamiento del servicio y mantenimiento de la infraestructura tecnológica, la cual se define como los bienes tecnológicos que el Estado emplea, adicionalmente, para el mejoramiento de la seguridad pública en lugares de uso común (artículo 85-Y).

- Base imponible: no se advierte que se haya fijado de manera clara y precisa, aunque debería representar el costo del servicio prestado por el Estado.

- Tasa o tarifa: la cuota del derecho es de 3.44 UMA, y esta suma no será mayor a la cantidad que resulte de aplicar el 8% a las cantidades que el contribuyente deba pagar por el "consumo al suministrador de servicios básicos" (artículo 85-Z).

- Época de pago: deberá cubrirse dentro de los sesenta días posteriores al mes en que se cause el derecho.

La promovente expuso que los preceptos impugnados rompen con la exigencia de congruencia interna de los tributos, ya que debe existir armonía entre los elementos esenciales del mismo.

Señala que en el caso de los derechos por servicios del Estado, se tratan de contribuciones que se pagan a la hacienda pública como precio de servicios



de carácter administrativo prestados por los Poderes del mismo y sus dependencias públicas a las personas que lo soliciten; de tal manera que para determinar las cuotas se debe atender al costo de ejecución del Estado para dichos servicios y las cuotas deben ser fijas e iguales para todos los que reciban este servicio. Así, indica que el Congreso Local erróneamente impuso el cobro por el aprovechamiento de la estructura tecnológica, pues, a juicio del órgano constitucional autónomo, la seguridad pública no puede considerarse como un servicio por el cual deba pagarse una contraprestación.

Aunado a lo anterior, sostiene que aunque se pudiera pensar que los derechos controvertidos emanan del uso o aprovechamiento de bienes del dominio público, como lo pudiera ser la infraestructura tecnológica, no se puede considerar así, toda vez que, en razón de la lógica del desenvolvimiento de la función de seguridad pública –propia del Estado–, los particulares no pueden explotar, aprovechar o usar bienes destinados a esa importante atribución, sino que ese patrimonio es utilizado para dichos fines por el propio Estado, como lo reconocen las propias normas controvertidas. Y agrega que los fines de esa función elemental del Estado son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, a favor de toda la sociedad.

Asimismo, considera que el uso de diversas tecnologías se emplea para mejorar la seguridad pública y se enmarcan como parte de un importante deber en beneficio de toda la colectividad, por tanto, no resultan en un beneficio particular y específico a favor de determinadas personas, sino que busca garantizar un estado de bienestar general. Consecuentemente, el legislador no debió imponer el cobro de un derecho por el uso de dicha infraestructura de seguridad pública, ya que no se trata de un servicio o beneficio individualizado y directo.

Por tanto, considera inadmisibles que se le dé la connotación de un derecho a una función que el Estado está obligado a cumplir en beneficio de la comunidad, máxime si sólo se impone esa obligación tributaria a los propietarios de predios en el Estado de Yucatán, cuando esas infraestructuras tecnológicas, al estar inmersas en la materia de seguridad pública, atañen a toda la sociedad.

Ahora bien, en cuanto a la tarifa correspondiente a pagar, la promovente aduce que las normas impugnadas tampoco respetan el principio de proporcio-



nalidad en las contribuciones, el cual exige que en el caso de ese gravamen se observen los siguientes supuestos:

- El monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea exacto, sino aproximado; y,
- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban el servicio.

En el caso, el monto no guarda congruencia alguna con el costo que significó para el Estado el supuesto servicio prestado, pues para considerar que un derecho por servicios es proporcional, el legislador debió atender a que debe existir correlación entre la cuota a pagar y el costo del servicio de que se trate, lo cual no acontece en este caso. Además, tampoco se considera razonable que se establezca una tarifa de 3.44 UMAS, ya que ella no parece vincularse con el costo que representó la prestación de ese "servicio".

Por otro lado, se considera que de la atenta lectura de las disposiciones tildadas de inconstitucionales, también es dable afirmar que el legislador introdujo otros elementos extraños al costo del servicio, como lo es el artículo 85-Z. Dicho artículo establece un límite para la cuota mensual a cubrir, pues el monto no podrá ser mayor al valor que resulte de aplicar el 8% a las cantidades que el contribuyente deba pagar en particular por su consumo al suministrador de servicios básicos. Asimismo, el artículo 85-AA, párrafo segundo, establecen que quedarán exentos del pago los propietarios o poseedores de predios cuya cantidad mensual a pagar por su consumo al suministrador de servicios básicos sea igual o menor a 1.18 UMA.

A juicio de la promovente, las disposiciones mencionadas manifiestan que el legislador consideró las cantidades a pagar por el consumo de energía eléctrica como factor para determinar tanto el límite de la cantidad requerida por el derecho, así como para definir quiénes podrían quedar exentos del pago del gravamen. De lo cual, el órgano autónomo no encuentra relación alguna entre el consumo de energía con el aprovechamiento del servicio y mantenimiento de la infraestructura tecnológica de seguridad pública.



Se advierte la misma incongruencia respecto al otro supuesto de exclusión del pago del derecho, que se actualiza cuando se trata de propietarios o poseedores de predios ubicados en distritos de riego destinados a la extracción de agua con fines agrícolas y pecuarios. Lo anterior es así, pues aunque se pudiera argumentar que en esos sitios no haya infraestructura tecnológica y, por ello, no se estaría en posibilidad de aprovechar dichos bienes, lo cierto es que sin importar el lugar en donde se encuentre dicha tecnología, sus beneficios impactan a favor de toda la colectividad.

Con base en las consideraciones anteriores, la promovente estima que lo que realmente el legislador gravó es una contribución por ser propietario o poseedor de un predio en la entidad federativa, cuya cuota a pagar tampoco se advierte adecuada a la capacidad contributiva de las personas.

Finalmente, aduce que, al desentrañar todos los elementos esenciales del derecho de aprovechamiento y mantenimiento de la infraestructura tecnológica en materia de seguridad pública, aunque sí se establecen todos los elementos que debe revestir, el legislador local no señaló de manera clara la base de la contribución, es decir, el valor sobre el cual se aplica la cuota consistente en el costo del supuesto "derecho", ya que de los artículos 85-Y a 85-AB, no se desprende que haya establecido ese elemento, y únicamente se estableció que la cuota sería de 3.44 UMA.

Por tanto, la indefinición del referido elemento esencial correspondiente a la base gravable se traduce en un incumplimiento del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues esta disposición constitucional establece el principio de legalidad tributaria.

Al respecto, señala, la Segunda Sala del Alto Tribunal ha sostenido que para verificar si determinada prestación pública viola el mencionado principio, debe partirse del análisis de la naturaleza jurídica de la contribución relativa, pues si constituye un gravamen de cuota fija puede prescindirse del elemento cuantificador del tributo, sin que ello implique una violación al principio de legalidad tributaria, al ser la propia ley la que proporciona la cantidad a pagar, por lo que el gobernado conocerá en todo momento la forma en la que deberá contribuir.



Segundo. Se considera inconstitucional el **artículo 57, fracción XI, de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán**, por el cual se prevé el cobro por el registro extemporáneo de nacimiento, cuyo monto dependerá de la edad de la persona que lo solicite.

Lo anterior, considera la promovente que transgrede el derecho humano a la igualdad, a la gratuidad del mismo y a la identidad, consagrados en los artículos 1o. y 4o., párrafo cuarto, constitucionales, el transitorio segundo del decreto que reforma el artículo 4o. de la Constitución Federal; 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Distingue tres características esenciales del derecho a la identidad, a saber; la universalidad, la gratuidad y la oportunidad, de las que sobresale la gratuidad, porque contribuye a la universalidad y a la oportunidad del registro de nacimientos, pues es un elemento que puede disolver barreras económicas que muchas veces lo obstaculizan.

Sostiene que el registro de nacimiento es un derecho humano reconocido por diversos instrumentos ratificados por México, como el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño, este último, en su artículo 7 indica que: "El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos." y el artículo 8 establece que: "Los Estados Parte se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares ..."

Asimismo, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la obligación de garantizar el derecho implica el deber de los Estados Parte de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público; de manera que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.



Señala que, contrario al parámetro de regularidad expuesto, la disposición impugnada deja de observar la finalidad de la referida reforma al artículo 4o. constitucional, ya que, al establecer un cobro por el registro extemporáneo de nacimiento, desnaturaliza los fines constitucionales y convencionales del derecho a la identidad, todo ello en perjuicio del interés superior del menor, asimismo, la medida adoptada, al apreciarse como injustificada y desproporcionada, se erige como discriminatoria.

Así pues, al establecerse una tarifa de cobro por el registro extemporáneo de nacimiento, introduce un pago directo o indirecto por el ejercicio del derecho a la identidad, cuya consecuencia es desincentivar a las personas que deben acudir a realizar el registro referido. Aunado a ello, limita una obligación de reconocer, observar y respetar el derecho humano de mérito, solamente para las personas menores a la edad referida.

La promovente refiere que la norma en cuestión constituye un obstáculo para el ejercicio de los derechos mencionados, a pesar de que el registro gratuito del nacimiento es una obligación constitucional del Estado.

En este sentido, indica que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado sobre las tarifas por registro extemporáneo de nacimiento establecidas por el legislador, al resolver que el cobro por el registro extemporáneo representa una transgresión al derecho a la identidad y, aunque la imposición de la tarifa pudiera perseguir un fin considerado legítimo, como propiciar a los padres a que declaren el nacimiento de sus hijas o hijos de manera inmediata al nacimiento, lo cierto es que sólo traería por consecuencia desincentivar a los padres a que ocurran a realizar el registro.

Finalmente, concluye señalando que la norma impugnada también soslaya el derecho humano a la igualdad, pues solamente hace efectivo el derecho a la identidad a un determinado grupo de personas en razón a la edad, mismo que carece de un fin constitucionalmente válido; asimismo, alude a la obligación del Estado a garantizar el derecho a la identidad.

CUARTO.—Admisión y trámite. Por acuerdo de siete de febrero de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió la demanda, ordenó dar vista a los Poderes



Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán para que rindieran su informe, y ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

Además, requirió al Poder Legislativo de Yucatán el envío de copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas; y al Poder Ejecutivo un ejemplar del Periódico Oficial del Estado en el que se hayan publicado las normas controvertidas.

QUINTO.—Informes de las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada, al rendir, respectivamente, sus informes, manifestaron, en síntesis, lo siguiente:

a) Informe del Poder Legislativo del Estado de Yucatán

El Poder Legislativo, a través de la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán, en el escrito respectivo, señaló sustancialmente lo siguiente:

- Los argumentos que reclaman la inconstitucionalidad del capítulo XXVII del título tercero de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán, así como del artículo 57, fracción XI, del mismo ordenamiento, resultan infundados pues, contrario a lo manifestado por la promovente, no son violatorios del marco constitucional ni convencional.

- Reafirmó la constitucionalidad del Decreto 155/2019, en virtud de que el Congreso del Estado de Yucatán llevó a cabo un proceso legislativo con apego a las facultades conferidas por la Constitución Federal y la Estatal.

- Señala que el Estado de Yucatán se caracteriza por un alto nivel de seguridad, por lo que la finalidad de obtener un mejoramiento y actualización de la instalación, mantenimiento y mejora de la infraestructura tecnológica para la seguridad pública, responde a la necesidad de seguir manteniendo esa posición.

- Conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por no existir restricción expresa, el Estado está



facultado para gravar todo acto, situación, calidad o hechos lícitos que revelen capacidad contributiva de quienes los efectúan y, por ende, sean susceptibles de ser objeto de imposición por parte del Estado.

- El Estado desempeña una tarea recaudadora y busca otorgar a la ciudadanía un servicio público de seguridad efectivo, por medio del cual se garantice protección a las condiciones de convivencia y protección a los derechos y bienes de los ciudadanos.

- Señala que la tarifa mensual de 3.44 UMA cumple con el requisito de proporcionalidad tributaria, ya que se establecieron excepciones en cuanto a que dicha cuota no podrá ser mayor que la cantidad que resulte de aplicar el 8% a las cantidades que los contribuyentes deban pagar en particular por su consumo al suministrador de servicios básicos. Asimismo, se estableció que quedarán exceptuados del pago los propietarios o poseedores de predios ubicados en distritos de riego destinados a la extracción de agua con fines agrícolas y pecuarios.

- En segundo término, el Congreso del Estado de Yucatán afirma que es in procedente el segundo concepto de invalidez manifestado, puesto que, a través del cobro del derecho en cuestión, se proporciona existencia legal a las personas y se les reconoce como sujetos de derechos y obligaciones. Ya que los niños y niñas que no sean inscritos en el Registro Civil carecerán de identidad y, por tanto, no figurarán en ningún documento o página oficial, pues no obra constancia legal alguna de su existencia, teniendo como resultado la exclusión y circunstancias desfavorables y, a su vez, no podrán tener acceso a múltiples servicios.

- Derivado de lo anterior, y con el objeto de garantizar el derecho a la identidad se establecieron modificaciones en la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán, entre las cuales se encuentran que causarán derechos la diligencia administrativa de registro extemporáneo de nacimiento. Lo anterior, con el objeto de establecer una medida que garantice el otorgamiento de una identidad de los individuos que conforman la sociedad, buscando que se les dote de derechos fundamentales.

- De igual forma, señala que la finalidad de establecer el cobro de este derecho fue realizada para evitar que la inexistencia de documentos oficiales traiga consigo problemas jurídicos y sociales.



b) Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán

El consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Yucatán, **Mauricio Tappan Silveira**, argumentó, en síntesis, lo siguiente:

- Refiere que la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es improcedente, por señalar como autoridad responsable al Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán por promulgar el Decreto 155/2019, ya que el gobernador del Estado únicamente cumplió con la obligación que le imponen los artículos 55, fracción II, de la Constitución Política Local y 14, fracción VII, del Código de Administración Pública de Yucatán.

- Por lo cual, contrario a lo que afirma la promovente, los actos legislativos que culminaron con la expedición del referido decreto se llevaron a cabo apegados a los límites de las atribuciones que la propia Constitución Local otorga en sus artículos 29, 30, fracción V y 55, fracción II. Por tanto, se afirma que se cumplió con los principios de fundamentación y motivación requeridos para los actos legislativos.

Respecto al primer concepto de invalidez, lo considera infundado, en virtud de las siguientes consideraciones:

- Señala que la promulgación y publicación del decreto impugnado se llevó a cabo bajo el marco legal y constitucional requerido y se realizó conforme al proceso legislativo correspondiente y acorde a los lineamientos constitucionales.

- Contrario a las afirmaciones de la promovente, la seguridad pública es una función concurrente y para que funcione eficazmente y de forma inmediata se establece el cobro de estos derechos que monitoreen situaciones posiblemente delictivas. En ese sentido, afirma que debido a que los cuerpos policíacos no pueden estar físicamente ni de forma inmediata, a través de la infraestructura tecnológica de seguridad pública, el beneficio indirecto al que acceden los ciudadanos es el monitoreo por parte del Estado de situaciones que pudieran poner en riesgo sus derechos. Por tanto, lo que se cobra no es el ejercicio de la función de seguridad pública, sino los insumos que permitan garantizarla.



- Conforme a lo anterior, el derecho en comento se cobra por los servicios de instalación, operación y mantenimiento de la infraestructura tecnológica de seguridad pública, así como su mejora continua, como las cámaras, aeronaves no tripuladas y otros insumos que se aprovechen en áreas de uso común, en donde haya mayor tránsito.

- Respecto al argumento de que el derecho es inequitativo y desproporcional, porque únicamente el cobro se realiza a los propietarios o poseedores de predios del Estado, se afirma que existen otras personas beneficiarias, como niñas, niños, adolescentes, incapaces o personas que estén de paso por la entidad federativa. Ejemplifican lo anterior, con el caso de cobro del derecho por el alumbrado público, el cual también únicamente se cobra a propietarios de predios, pero se benefician demás personas.

- El beneficio que reciben los particulares con el pago de este derecho es que se fortalezca la infraestructura tecnológica de seguridad pública, el cumplimiento de la obligación de los ciudadanos de contribuir al gasto público, y la percepción de una mayor seguridad.

- Por último, respecto al concepto de invalidez en que aduce que no se estableció la base gravable del derecho, señala que el derecho establece una cuota fija por lo que se cumple con el principio de legalidad tributaria.

Finalmente, al segundo concepto de invalidez, lo considera infundado, en virtud de lo siguiente:

- El Estado de Yucatán cumple con el mandato previsto en el párrafo octavo del artículo 4o. constitucional, conforme a lo establecido por el artículo 57, penúltimo párrafo, de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán, ya que si los padres o tutores registran a su hija o hijo dentro de los primeros sesenta días de que nació, y conforme al artículo 44 de la Ley de Registro Civil del mismo Estado, la primera acta expedida será gratuita.

- Asimismo, conforme a lo dispuesto por el artículo 24.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 7.1 de la Convención de los Derechos del Niño, los cuales garantizan la inscripción inmediata al nacimiento



de los niños y el derecho al nombre, se desprende que estos derechos no podrán materializarse de forma inmediata si el registro se realiza extemporáneamente.

- Respecto a lo anterior, consideran necesario establecer medidas para fomentar que los padres o tutores registren tempranamente a sus hijos, a fin de evitar la violación múltiple y continuada de sus derechos humanos.

- Afirma que el cobro de este derecho cuenta con un fin legítimo y que persigue un fin extra fiscal, el cual consiste en garantizar e incentivar a los padres que registren inmediatamente después del nacimiento a sus hijos, pues de lo contrario implicaría que se han vulnerado sus derechos a la identidad, salud y educación, violación que, aunque pertenece al ámbito de la vida privada, el Estado no puede condonar.

- Finalmente, puntualiza que los niños, niñas y adolescentes que permanecen sin registro de nacimiento se quedan en un estado de indefensión, ya que pueden ser sujetos pasivos de delitos como el tráfico de personas y otros ilícitos.

SEXTO.—**Alegatos.** El Poder Legislativo del Estado de Yucatán formuló sus alegatos y, en síntesis, solicitó a este Alto Tribunal decretar el sobreseimiento respecto al capítulo XXVII de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán por haber sido derogado el siete de abril de dos mil veinte. Asimismo, se tuvieron por formulados mediante el proveído de veintiséis de junio de dos mil veinte.

Mediante el mismo proveído se acordó no tener por recibidos los alegatos formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues si bien se presentaron por la autorizada del órgano autónomo, lo cierto es que sólo está facultada para imponer autos y recibir copias de traslado relativas al presente asunto; ello con fundamento en los artículos 4o., párrafo tercero, de la ley reglamentaria de la materia y 6 del Acuerdo General 8/2020 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Finalmente, lo mismo acontece con el escrito mediante el cual se pretendió formular alegatos por el delegado del Poder Ejecutivo de Yucatán, pues también se acordó no tenerlos por recibos, en virtud de que su presentación fue extemporánea.



SÉPTIMO.—**Cierre de instrucción.** Al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, el veintiséis de junio de dos mil veinte se cerró la instrucción, a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 67, párrafo primero y 68, párrafo tercero, de la ley reglamentaria, así como el punto segundo, numeral 8 del Acuerdo General 10/2020 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. de su ley reglamentaria y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez de diversas disposiciones generales emitidas y promulgadas por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán, por considerar que las mismas violentan los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es Parte.

SEGUNDO.—**Legitimación.** Se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ la Comisión Nacional de los

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.—[Párrafo reformado DOF 22-08-1996] 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



Derechos Humanos podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales, entre otras.

En este sentido, en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos² y 18 de su reglamento interno,³ corresponde a la presidenta de la referida Comisión su representación legal, por lo que quien suscribe el escrito inicial de la presente acción es María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo.

Además, en el caso, se plantea la incompatibilidad de diversas disposiciones de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán, con la Constitución Federal y tratados internacionales, por estimar que se violan los derechos a la seguridad jurídica, legalidad, identidad al nombre, a la gratuidad en el registro del nacimiento, al principio de proporcionalidad en las contribuciones y la obligación del Estado de respetar y garantizar los derechos humanos.

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, procede reconocerse la legitimación activa en este asunto.

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 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."

³ "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."



Máxime que el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional establece **únicamente** como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea Parte, sin que establezca otra condición.⁴

TERCERO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.⁵

En el caso, la ley que contienen las disposiciones impugnadas fueron publicadas en el Diario Oficial del Estado de Yucatán el **treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve**, por lo que, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del uno de enero de dos mil veinte al treinta del mismo mes y año.

Consecuentemente, como la demanda fue presentada el **treinta de enero de dos mil veinte** ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe estimarse que resulta **oportuna**.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** En primer lugar, el Poder Ejecutivo sostiene que la acción es improcedente, pues el gobernador del Estado de

⁴ Así lo determinó este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, en sesión de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, por mayoría de seis votos, en cuanto a la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para impugnar normas de carácter tributario.

⁵ "**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. ..."



Yucatán únicamente actuó conforme a lo dispuesto en los artículos 55, fracción II, de la Constitución Local y 14, fracción VII, del Código de la Administración Pública de Yucatán. Este Tribunal Pleno advierte que tal planteamiento debe desestimarse, de conformidad con la tesis 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."⁶

Por otra parte, el Poder Legislativo refirió en sus alegatos que han **cesado los efectos de algunas de las normas generales cuya invalidez se demanda**, esto es, en los artículos **85-Y al 85-AB, contenidos en el título tercero, capítulo XXVII**, denominado: "**Derechos por la infraestructura tecnológica en materia de seguridad pública**", de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán.

Como bien lo señala, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con los artículos 20, fracción II y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁷ ello, en virtud de que el siete de abril de dos mil diecinueve el Poder Legislativo modificó el texto normativo base de la presente acción de inconstitucionalidad.

⁶ Tesis P./J. 38/2010 (Novena Época), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, «con número de registro digital: 164865».

⁷ "**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."



En efecto, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, es dable afirmar que la causal de improcedencia, prevista en el artículo 19, fracción V, antes citado, se actualiza cuando dejen de producirse los efectos de la norma general cuya invalidez se demanda, lo que, en el caso, acontece.

En ese sentido, se tiene que los artículos 85-Y al 85-AB, contenidos en el título tercero, capítulo XXVII, que en el caso se impugnan, son diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Yucatán, todas ellas publicadas en el Diario Oficial de dicha entidad el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, las cuales fueron **derogadas** mediante el Decreto 205/2020, publicado en el mismo medio de difusión oficial el **siete de abril de dos mil veinte**.⁸

Derivado de ello, dado que la naturaleza de este medio de control de constitucionalidad de leyes permite entender que existe cesación de efectos de la norma general impugnada cuando haya perdido su vigencia, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en este medio de control, debe sobreseerse respecto de los artículos impugnados contenidos en el capítulo XXVII, título tercero, de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán, de conformidad con la tesis de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."⁹

⁸ "Decreto 205/2020 por el que se modifican la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán y la Ley de Ingresos del Estado de Yucatán para el Ejercicio Fiscal 2020, en materia de derogación del derecho por la infraestructura tecnológica en materia de seguridad pública.

"Artículo primero. Se deroga la fracción XVIII del artículo 47, y se deroga el capítulo XXVII denominado 'Derechos por la infraestructura tecnológica en materia de seguridad pública' con sus artículos 85-Y, 85-Z, 85-AA y 85-AB todos de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán, para quedar como sigue:

"Artículo 47. ... I. a la XVII. ... XVIII. Se deroga.

"Capítulo XXVII Derechos por la infraestructura tecnológica en materia de seguridad pública (se deroga)

"Artículo 85-Y. (se deroga)

"Artículo 85-Z. (se deroga)

"Artículo 85-AA. (se deroga)

"Artículo 85-AB. (se deroga). ..."

⁹ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de



Por lo anterior, este Tribunal Pleno considera que procede el sobreseimiento de la presente acción de inconstitucionalidad, en cuanto a los artículos **85-Y al 85-AB, contenidos en el título tercero, capítulo XXVII**, denominado: "**Derechos por la Infraestructura tecnológica en materia de seguridad pública**", de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán por haber cesado los efectos, de conformidad con el artículo 19, fracción V, en relación con el 20, fracción II y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰

Al no advertirse alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento distinta de las analizadas, ni que se advierta oficiosamente, se examinará enseguida el concepto de invalidez restante hecho valer.

QUINTO.—Estudio de fondo. El artículo 57, fracción XI, de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán transgrede los derechos humanos de

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 958, P./J. 8/2004, «con número de registro digital: 182048»).

¹⁰ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE EL PROCEDIMIENTO ES ABROGADA LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE ESTIMARSE QUE HA CESADO EN SUS EFECTOS, POR LO QUE PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO. La cesación de efectos prevista como causa de improcedencia de las controversias constitucionales 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, aplicable también a las acciones de inconstitucionalidad por disposición del diverso 59 del mismo ordenamiento legal, se actualiza si en una acción de inconstitucionalidad se plantea la invalidez de una norma general que durante el procedimiento ha sido abrogada por otra posterior, lo que determina sobreseer en el juicio, en términos de lo ordenado por el artículo 20, fracción II, de la citada ley reglamentaria." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, junio de 1999, página 657, P./J. 47/99, «con número de registro digital: 193771»).



igualdad, gratuidad e identidad por el registro de nacimiento extemporáneo.

En el segundo concepto de invalidez que formula la accionante, sostiene que el precepto referido violenta lo dispuesto en los artículos 1o. y 4o., párrafo cuarto, constitucionales, el transitorio segundo del decreto que reforma el artículo 4o. de la Constitución Federal; 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño, al establecer cobros por el registro extemporáneo de nacimiento, cuyo monto dependerá de la edad de la persona que lo solicite.

La norma impugnada textualmente determina lo siguiente:

Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán

"**Artículo 57.** Por los servicios que presta la Dirección del Registro Civil, se causarán derechos conforme a lo siguiente:

"...

"XI. Diligencia administrativa de **registro extemporáneo de nacimiento:**

"a) De ocho a diecisiete años 1.44 UMA

"b) De dieciocho años en adelante 2.17 UMA."

Es **fundado** lo alegado por la promovente.

Este Tribunal Pleno ha declarado la invalidez de normas similares a la impugnada, al resolver, por unanimidad, diversas **acciones de inconstitucionalidad**, como son: **3/2016**,¹¹ **7/2016**¹² y **36/2016**,¹³ en sesión de veintidós de noviembre de dos mil dieciséis; **10/2016**,¹⁴ en sesión de veintiocho de noviembre siguiente;

¹¹ Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

¹² Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

¹³ Bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

¹⁴ Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.



6/2017¹⁵ y 11/2017,¹⁶ en sesión de catorce de noviembre de dos mil diecisiete; 10/2017,¹⁷ en sesión de tres de agosto de dos mil diecisiete; 4/2017¹⁸ y 9/2017,¹⁹ en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, 4/2018,²⁰ en sesión de tres de diciembre de dos mil dieciocho y 46/2019,²¹ en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve.

En dichos precedentes se dijo que el marco constitucional mexicano brindó una protección más amplia al derecho de identidad, garantizando que dicho derecho se materialice en favor de los ciudadanos sin costo alguno, es decir, sin que la erogación de recursos para costear el trámite signifique un obstáculo al ejercicio de tal derecho. Ello, porque los tratados internacionales en la materia no reconocen el aspecto de gratuidad que sí reconoce la Constitución Federal, pues se limitan a exigir a los Estados que garanticen a sus ciudadanos el derecho a la identidad y al registro del nacimiento de toda persona.

Además, se resaltó que en el procedimiento legislativo que dio lugar a la reforma constitucional de diecisiete de junio de dos mil catorce, específicamente en el dictamen de la Cámara de Diputados, se observa que uno de los motivos centrales fue la existencia de barreras "de índole legal, geográfica, económica, administrativa o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno de los nacimientos",²² es decir, el texto del artículo 4o. constitucional encuentra

¹⁵ Bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁶ Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

¹⁷ Bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I.

¹⁸ Bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

¹⁹ Bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²⁰ Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

²¹ Bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

²² Del dictamen de la Cámara de Diputados se desprende lo siguiente:

"Además, el informe intitulado 'Derecho a la identidad. La cobertura del registro al nacimiento en México en 1999 y 209' (sic) elaborado por la UNICEF y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), proporcionó una medición del comportamiento del registro de los nacimientos en nuestro país para conocer el grado de cobertura a nivel nacional, estatal y municipal. **En el aludido documento, se establece que cuando no existen registros de nacimiento se afecta a la niñez que pertenecen a la población más pobre y marginada: indígenas, migrantes, o bien que habitan en zonas rurales, remotas o fronterizas. Además, señala que las razones para no efectuar el registro de un nacimiento son complejas y multifactoriales ya que existen barreras de índole legal, geográfica, económica, administrativa y/o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno de nacimientos. Dentro de las barreras económicas, se encuentran los**



su justificación precisamente en una preocupación especial por la afectación a las poblaciones más vulnerables de nuestro país cuando éstas no son registradas.

Cabe mencionar que la adición del octavo párrafo al artículo 4o. de la Constitución Federal,²³ así como del mandato contenido en el artículo segundo transitorio²⁴ del decreto respectivo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil catorce, resguardan el derecho a la identidad, garantizando el registro del nacimiento de manera inmediata e, incluso, de la expedición de la primera acta de forma gratuita; con la correlativa obligación de las Legislaturas de las entidades federativas de exentar del cobro de los derechos correspondientes en sus códigos hacendarios o financieros.

Por otra parte, si bien los tratados internacionales en la materia²⁵ no reconocen el aspecto de gratuidad –al sólo exigir a los Estados que garanticen a toda persona el derecho a la identidad y al registro del nacimiento–, la Constitución Federal otorga una protección más amplia, garantizando el registro e incluso la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento sin costo alguno.

Además, el Texto Constitucional es expreso y categórico respecto de dicha obligación, sin posibilidad de establecer excepciones, en la medida en que la Constitución no establece límite o restricción alguna para la titularidad, goce o ejercicio de tal derecho; a la par de que el Estado Mexicano tiene la obligación de garantizarlo en los términos ordenados por el Constituyente Permanente.

costos relacionados al registro y emisión del acta de nacimiento, lo cual constituye una limitante para las poblaciones más pobres y marginadas."

²³ **Constitución Federal**

"Artículo 4o. ...

"Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento."

²⁴ **Constitución Federal**

"Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispondrán de seis meses para establecer en sus hacien-das o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento."

²⁵ En específico, los artículos 24, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 29 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.



En este sentido, este Pleno ha determinado que no se puede condicionar la gratuidad de la inscripción en el Registro Civil e incluso de la primera copia certificada del acta de nacimiento a plazo alguno, por lo que estos derechos pueden ser ejercidos en cualquier momento, independientemente de la edad de la persona; y concluyó que el cobro de derechos por registro extemporáneo ha quedado proscrito en México y ninguna ley estatal puede fijar plazos que permitan el cobro del registro o de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

Por dicho motivo, se determinó que no sólo sería inconstitucional el cobro por el registro extemporáneo, sino también otro tipo de medidas y prácticas que atenten contra la gratuidad de la primera acta de nacimiento, como son fijar una vigencia o fecha de expiración para su validez oficial, o requerir que la misma tenga un límite de antigüedad para poder realizar trámites, ya que lo anterior obligaría a las personas a expedir a su costa otra copia certificada, anulando la intencionalidad que subyace a la reforma constitucional antes referida.

A la luz de estos razonamientos, **el artículo impugnado resulta inconstitucional**, pues violenta el derecho a la identidad, al prever el pago de derechos por registro extemporáneo de nacimiento.

De este modo, es evidente que existe una contradicción entre el marco constitucional, que no sujeta la garantía de gratuidad a criterios de temporalidad, y el cobro de derechos por registro extemporáneo de nacimiento, previsto por la legislación local.

Cabe agregar que la violación al derecho a la identidad por el cobro del registro extemporáneo puede implicar que la persona no cuente con constancia legal de su existencia, dificultando el pleno ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.²⁶

SEXTO.—Efectos. En atención a las conclusiones alcanzadas, con fundamento en la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria, en relación con el artículo 73 del mismo ordenamiento, procede declarar la invalidez del artículo 57, fracción XI, de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán, publica-

²⁶ Resoluciones AG/RES. 2286 (XXXVII-O/07), 2362 (XXXVIII-O/08) y 2602 (XL-O/10).



da en el Diario Oficial de dicha entidad federativa, el **treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve**.

Finalmente, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez, en lo futuro el Poder Legislativo del Estado de Yucatán deberá abstenerse de establecer derechos por el registro de nacimiento extemporáneo en su legislación.

La declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se sobresee en esta acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 85-Y, 85-Z, 85-AA y 85-AB de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán, adicionados mediante el Decreto 155/2019, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, en términos del considerando cuarto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 57, fracción XI, de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán, reformado mediante el Decreto 155/2019, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, en atención a lo establecido en el considerando quinto de esta determinación.

CUARTO.—La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de este fallo al Congreso del Estado de Yucatán y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando sexto de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario Oficial del Estado de Yucatán, 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 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 con reservas en la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reservas en la legitimación, 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 la oportunidad.

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 causas de improcedencia, consistente en desestimar la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado.

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 causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de los artículos 85-Y, 85-Z, 85-AA y 85-AB de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán, adicionados mediante el Decreto 155/2019, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.

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 con reserva de criterio, 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 de fondo, consistente en declarar la



invalidez del artículo 57, fracción XI, de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán, reformado mediante el Decreto 155/2019, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.

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 sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaración de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán.

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 sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) vincular al Congreso del Estado de Yucatán a que, en lo futuro, 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 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: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 19 de abril 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. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PLAZO DE TREINTA DÍAS NATURALES PARA SU PROMOCIÓN, COMIENZA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE LA PUBLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL, AUN CUANDO SU ENTRADA EN VIGOR SEA GRADUAL.

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

IV. SEGURIDAD SOCIAL. MARCO CONSTITUCIONAL QUE DEBEN ATENDER LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA EJERCER SU LIBERTAD CONFIGURATIVA EN TORNO A ESTE DERECHO.

V. TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA REGULAR SUS RELACIONES LABORALES EN LO QUE NO CONTRAVENGA LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.

VI. SEGURIDAD SOCIAL. COMO UNA GARANTÍA SOCIAL CONSTITUCIONALMENTE RECONOCIDA A LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, TAMBIÉN ESTÁ DIRIGIDA A SUS FAMILIARES Y DEPENDIENTES, POR LO QUE, A ÉSTOS TAMPOCO SE LES PUEDE REDUCIR O RESTRINGIR TAL GARANTÍA.

VII. SEGURIDAD SOCIAL. CONTENIDO FORMAL DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES COMO LA INTERPRETACIÓN REALIZADA POR LOS ÓRGANOS INTERNACIONALES SOBRE LAS REGLAS Y PRINCIPIOS CONVENCIONALES QUE LA RIGEN.

VIII. SEGURIDAD SOCIAL. DERECHO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO QUE PRETENDE PROTEGER AL INDIVIDUO DE CONTINGEN-



**CIAS FUTURAS, QUE DEBE CUBRIR LOS ACCIDENTES Y ENFERMEDADES PROFESIONALES, LAS ENFERMEDADES NO PROFESIONALES, LA MATER-
NIDAD Y LA INVALIDEZ, ENTRE OTRAS CONTINGENCIAS, EL CUAL TAMBIÉN
DEBE PREVER UNA PENSIÓN POR SOBREVIVENCIA ANTE LA MUERTE DEL
SERVIDOR PÚBLICO A FIN DE NO DEJAR AL DESAMPARO A SUS BENEFI-
CIARIOS, FAMILIARES O PERSONAS CUYA SOBREVIVENCIA DEPENDA
DEL TRABAJADOR.**

**IX. SEGURIDAD SOCIAL. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN ESTA MATERIA
NO IMPLICA QUE EL ESTADO DEBA, POR SÍ, OTORGAR LOS BENEFICIOS
PREVISTOS EN LA LEY, SINO GARANTIZAR SU OTORGAMIENTO A TRAVÉS
DE LA DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS NECE-
SARIOS PARA CUBRIRLOS.**

**X. SEGURIDAD SOCIAL. EXISTE LIBERTAD CONFIGURADORA PARA QUE
LAS LEGISLATURAS LOCALES ESTABLEZCAN UN RÉGIMEN DE PENSIONES
PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, SIEMPRE QUE
ÉSTE RESPETE LAS BASES MÍNIMAS QUE LA CONSTITUCIÓN Y LOS INS-
TRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS
HAN RECONOCIDO.**

**XI. SEGURIDAD SOCIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE
COLIMA. LA CONDICIONANTE QUE SE IMPONE AL PADRE O A LA MADRE
DEL SERVIDOR PÚBLICO FALLECIDO PARA QUE PUEDA GOZAR DE LA
PENSIÓN POR MUERTE, CONSISTENTE EN QUE ÉSTOS NO GOCEN DE
NINGUNA OTRA PENSIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL, CONSTITUYE UNA RES-
TRICCIÓN INJUSTIFICADA A ESTE DERECHO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO
92, NUMERAL 1, FRACCIÓN III, EN LA PORCIÓN NORMATIVA: "Y NO POSEAN
UNA PENSIÓN PROPIA DERIVADA DE CUALQUIER RÉGIMEN DE SEGURIDAD
SOCIAL"; DE LA LEY DE PENSIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
DEL ESTADO DE COLIMA, PUBLICADA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 616
EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE COLIMA, EL VEINTIOCHO DE
SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**XII. SEGURIDAD SOCIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO
DE COLIMA. LA RESTRICCIÓN IMPUESTA A LOS ASCENDIENTES DE UN**



SERVIDOR PÚBLICO FALLECIDO DE PERCIBIR LA PENSIÓN POR MUERTE DEL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE COLIMA Y DE CUALQUIER OTRO RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL, CONTRAVIENE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD SOCIAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 92, NUMERAL 1, FRACCIÓN III, EN LA PORCIÓN NORMATIVA: "EN CASO DE QUE HUBIEREN DEPENDIDO ECONÓMICAMENTE DEL AFILIADO O PENSIONADO Y NO POSEAN UNA PENSIÓN PROPIA DERIVADA DE CUALQUIER RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL", DE LA LEY DE PENSIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE COLIMA, PUBLICADA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 616 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE COLIMA, EL VEINTIOCHO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO).

XIII. SEGURIDAD SOCIAL. LOS ESTADOS DEBEN ASEGURAR QUE EL DERECHO DE PENSIÓN POR SOBREVIVENCIA U ORFANDAD SEA OTORGADO SIN DISCRIMINACIÓN ALGUNA, EVITANDO LA EXCLUSIÓN DE BENEFICIARIOS, Y QUE EXISTA UNA RELACIÓN RAZONABLE ENTRE LOS INGRESOS, LAS COTIZACIONES ABONADAS Y LA CUANTÍA DE LA PRESTACIÓN PERTINENTE.

XIV. SEGURIDAD SOCIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE COLIMA. LA RESTRICCIÓN A LA TRANSMISIÓN DE LOS DERECHOS DE SEGURIDAD SOCIAL CONSISTENTE EN DEMOSTRAR LA DEPENDENCIA ECONÓMICA, ES UN REQUISITO QUE PERSIGUE UNA FINALIDAD VÁLIDA Y COMPATIBLE CON ESTE DERECHO (ARTÍCULO 92, FRACCIÓN III, EN LA PORCIÓN NORMATIVA: "EN CASO DE QUE HUBIESEN DEPENDIDO ECONÓMICAMENTE DEL AFILIADO O PENSIONADO", DE LA LEY DE PENSIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE COLIMA, PUBLICADA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 616 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE COLIMA, EL VEINTIOCHO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO).

XV. SEGURIDAD SOCIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE COLIMA. LA CONDICIÓN QUE ESTABLECE QUE EL PADRE Y/O MADRE HUBIESEN DEPENDIDO ECONÓMICAMENTE DEL DESCENDIENTE FALLECIDO PARA TENER DERECHO A RECIBIR LA PENSIÓN POR MUERTE, RESULTA CONSTITUCIONAL A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE PREVISIÓN



SOCIAL, PORQUE ENCUENTRA COHERENCIA EN LOS FINES QUE PERSIGUE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL (ARTÍCULO 92, FRACCIÓN III, EN LA PORCIÓN NORMATIVA: "EN CASO DE QUE HUBIESEN DEPENDIDO ECONÓMICAMENTE DEL AFILIADO O PENSIONADO", DE LA LEY DE PENSIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE COLIMA, PUBLICADA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 616 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE COLIMA, EL VEINTIOCHO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO).

XVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 92, NUMERAL 1, FRACCIÓN III, EN LA PORCIÓN NORMATIVA: "Y NO POSEAN UNA PENSIÓN PROPIA DERIVADA DE CUALQUIER RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL", DE LA LEY DE PENSIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE COLIMA, PUBLICADA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 616 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE COLIMA, EL VEINTIOCHO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 25 DE MAYO DE 2020. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: CECILIA ARMENGOL ALONSO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veinticinco de mayo dos mil veinte**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 91/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 92, numeral 1, fracción III, en la porción normativa: "*en caso de que hubieren dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social*", de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, publicada



mediante Decreto Número 616 en el Periódico Oficial del Estado de Colima, el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El veintiocho de octubre de dos mil dieciocho, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos interpuso demanda de acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 92, numeral 1, fracción III, en la porción normativa: "*en caso de que hubieren dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social*", de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, publicada mediante Decreto Número 616 en el Periódico Oficial del Estado de Colima, el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho.¹

2. **Preceptos violados.** La Comisión señaló como preceptos violados los artículos 1o., 14, 16 y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal; artículos 9 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; artículos 9, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador".

3. **Conceptos de invalidez.** La actora expuso un único concepto de invalidez, en el que formula los siguientes argumentos:

a) Alega que el artículo 92, numeral 1, fracción III, en la porción normativa que dice: "*en caso de que hubieren dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social*", de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, publicada mediante Decreto Número 616 en el Periódico Oficial del Estado de Colima, el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, vulnera los

¹ Acción de inconstitucionalidad 91/2018, fojas 1 a 30.



derechos de seguridad social y legalidad, además de los principios de previsión social, al establecer como requisitos para obtener la pensión a los ascendientes de un trabajador fallecido, el no recibir una pensión propia y haber dependido económicamente de aquél.

b) A fin de sustentar su argumento, la Comisión actora abunda sobre lo que estima constituye el contenido y alcance del derecho a la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado y sus familias, de acuerdo a como se reconoce en el Texto Constitucional, artículo 123, apartado B, fracción XI, de cuyas bases mínimas se aprecia que el sistema deberá cubrir los accidentes y enfermedades profesionales, no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte, así como garantizar la conservación del derecho al trabajo, en caso de accidente o enfermedad; garantizar el salario íntegro a las mujeres durante la maternidad y en la lactancia, servicios médico-obstétrico, medicinas y servicio de guarderías infantiles; así como servicios médicos y medicinas al trabajador y sus familiares, y otorgar habitaciones baratas en arrendamiento o venta.

Destacó que para cumplir con esas garantías y servicios, el sistema de previsión social se financia por medio de las aportaciones de todos los trabajadores mediante el pago de cuotas o aportaciones, por lo que consiste en un mecanismo de protección solidario para garantizar el bienestar individual. Por lo que el Estado se compromete a contribuir a ese nivel mínimo de bienestar de los trabajadores y sus familias.

c) Luego, contrario a esa obligación estadual, el Congreso del Estado de Colima estableció en la porción normativa impugnada dos claras restricciones al derecho de seguridad social, al establecer en el orden de prelación de los beneficiarios del trabajador para que puedan gozar de la pensión por causa de muerte que, tratándose del supuesto relativo al padre o madre del servidor público fallecido, se condicione el goce del derecho a la seguridad social, esto es, al acceso a la pensión por su muerte, a que los ascendientes no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social y que hayan dependido económicamente del servidor público fallecido, lo que vulnera el derecho humano a la seguridad social y el principio de previsión social reconocidos en el parámetro constitucional y convencional que se estima transgredido.



d) Para demostrar la inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada la Comisión actora argumenta, respecto de la primera restricción relativa a que padre o madre del trabajador no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social, que ésta resulta inconstitucional, porque de acuerdo con el numeral 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la seguridad social debe garantizar el obtener y mantener las prestaciones de seguridad social, lo cual ha sido corroborado por la Organización Internacional del Trabajo, estatuyendo la obligación de los Estados de proporcionar asistencia y seguridad social, por ende, es un deber de los Estados garantizar la disponibilidad de las prestaciones para el mejoramiento no sólo de la persona asegurada sino también de sus familias.

e) Agrega que, de acuerdo al parámetro constitucional contenido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal, los familiares de los trabajadores del Estado tienen derecho a recibir una pensión por la muerte de éstos; de modo que el solo fallecimiento de un trabajador dará origen a la pensión en comento, lo que implica el nacimiento del derecho a recibirla, en razón de que la pensión va encaminada a procurar el bienestar de los beneficiarios, especialmente porque ésa fue la intención del Constituyente, el procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares.

f) Así, bajo esas bases constitucionales, el artículo 92, numeral 1, fracción III, en la porción normativa que dice: "*no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social*", de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, vulnera el derecho a la seguridad social reconocido en el precepto 123, apartado B, fracción XI, inciso a) constitucional, al restringir a los ascendientes en primer grado del servidor público, el derecho a recibir la pensión por causa de muerte de éste, cuando estén recibiendo una pensión propia.

g) Para sustentar su concepto de invalidez la Comisión actora refiere que ya la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 431/2011,² determinó que no

² Fallado en sesión de la Primera Sala del quince de junio de dos mil once, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



existe justificación constitucional para limitar el derecho de una persona a que reciba una pensión por causa de muerte y, adicionalmente, disfrute de otra que tenga un origen distinto, cubra un riesgo diferente y tenga autonomía financiera; criterio similar al sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al fallar el amparo en revisión 415/2017,³ y sostener que es posible la coexistencia de dos pensiones de naturaleza distinta, en virtud de que los derechos se encuentran inmersos en circunstancias divergentes, y cubren diversos riesgos, razonamiento con el que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 12, párrafo tercero, del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado –ISSSTE– que establece la incompatibilidad de la pensión de viudez con la de ascendencia, en tanto que la Segunda Sala consideró que esa limitante contravenía el derecho de seguridad social y el principio de previsión social.

h) En otra línea argumentativa, la Comisión actora alega que el artículo 92, numeral 1, fracción III, en la porción normativa que dice: "*no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social*" de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, vulnera los derechos de legalidad y de seguridad jurídica reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, porque presenta una antinomia con el diverso artículo 99 de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, contradicción que genera incertidumbre para el destinatario de la norma, porque el artículo 99 permite la compatibilidad de las pensiones, y la norma impugnada lo impide a los ascendientes beneficiarios de la pensión por causa de muerte del servidor público; entonces el gobernado desconoce cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realiza, lo que da pie a que se cometa un actuar caprichoso, arbitrario y discrecional de la autoridad para que decida cuál de los dos preceptos aplicará para esa prestación social.

³ Fallado en sesión de la Segunda Sala del veintitrés de agosto de dos mil diecisiete, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek (ponente), José Fernando Franco González Salas y presidente Eduardo Medina Mora Icaza. Ausente: la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.



i) Y respecto de la segunda condicionante que establece la porción normativa impugnada, relativa a la dependencia económica del ascendiente con el servidor público fallecido, la Comisión actora estima que esa condición es una exigencia injustificada y por ello no puede constituir un requisito para acceder a las pensiones, ya que éstas no son concesiones gratuitas, ni generosas del Estado, sino que es un derecho que se gesta de las aportaciones del trabajador durante su vida laboral, aunque sea en una parte, aunado a que el mismo precepto 92 señala que solamente a falta de cualquier de los otros beneficiarios –cónyuge, hijos y concubinas o concubinarios– podrán la madre o el padre tener ese derecho, sin que se exija a los beneficiarios en prelación la misma condición de dependencia económica, por lo que condicionar así solamente a los ascendientes resulta en una condición injustificada y restrictiva del derecho a la seguridad social.

En esa tesitura, la actora dice que el hecho de que los ascendientes no hayan dependido económicamente del trabajador fallecido, al tener ingresos propios, no excluye ni se contrapone a que reciban el pago de la pensión por causa de muerte de su descendiente, pues precisamente la conjugación de ambos ingresos hace efectivo el derecho social orientado a garantizar la tranquilidad y el bienestar de los familiares del trabajador en deceso, en virtud de que con ello se mejora el nivel de vida.

j) Así, al quedar evidenciado que la norma impugnada restringe injustificadamente el derecho a la seguridad social, la actora estima que dicha limitante ni siquiera supera la primera fase del test de proporcionalidad porque identificando los fines que ha perseguido el legislador de Colima en el decreto combatido, se advierte que estos no resultan válidos constitucionalmente porque pretenden lograr el equilibrio financiero del Estado lo que no resulta en un fin constitucionalmente legítimo para restringir el derecho a la seguridad social, pues no se puede condicionar el derecho so pretexto del equilibrio presupuestario, ya que ello va en contra del espíritu constitucional y convencional de reconocer el derecho a la seguridad social con bases mínimas las cuales no pueden ser limitadas bajo un criterio financiero del Estado, porque de considerarlo así se llegaría al absurdo de que con tal de preservar la economía estatal, se limite el acceso a una pensión por muerte al establecer requisitos innecesarios e injustificados.



k) Por otra parte, la Comisión actora alega que la misma OIT ha precisado que dentro de los principios que los Estados deben observar para la garantía del derecho a la seguridad social está el implementar estrategias de extensión de los sistemas de seguridad social que aseguren progresivamente niveles más adecuados de seguridad social, en aplicación para ello de otros principios como el de universalidad con una base de solidaridad financiera, previsibilidad en la cobertura, servicios de calidad y acceso a medios de impugnación. De ahí que el derecho a la seguridad social incluye la garantía de no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente.

l) Máxime que tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, estiman que para medir el desarrollo progresivo de los derechos de naturaleza social se debe atender a la cobertura de estos en general y a la pensión en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social. De suerte que la porción normativa que se impugna vulnera el desarrollo progresivo a la seguridad social y de las pensiones en particular, al restringir injustificadamente el acceso de los ascendientes del trabajador fallecido a una pensión por causa de muerte en igualdad de condiciones que los demás beneficiarios, máxime que éstos sólo podrán gozar de este derecho cuando no existan otros beneficiarios de la misma pensión.

m) Luego, en el apartado denominado: "cuestiones relativas a los efectos"; la Comisión actora solicita que al resultar evidente la inconstitucionalidad de la norma impugnada, se extienda la invalidez a todas aquellas normas que están relacionadas conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracciones IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

n) Por último, en un apartado denominado: "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible". La Comisión actora señala que con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de las normas impugnadas, sino también alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que nace de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en



la ciudad de Nueva York en septiembre 2015, entre cuyos objetivos destaca para el caso el objetivo 10: "*reducir la desigualdad en los países y entre ellos...*", y la meta 10.4: "*adoptar políticas, especialmente disciales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad*". Asimismo, el objetivo 16: "*paz, justicia e instituciones sólidas*", y la meta 16.6 la cual es: "*crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas*". De las que destaca la importancia para la comunidad internacional de considerar que todas las personas tengan igualdad de acceso a instituciones eficaces, por lo que la norma impugnada constituye además de una restricción al derecho a la seguridad social, una limitante a los objetivos planteados en la Agenda 2030, al decantarse por el establecimiento de requisitos injustificados para el otorgamiento de una pensión a los ascendientes.

4. **Admisión y trámite.** En relación con la instrucción del asunto, destaca que, recibida la acción de inconstitucionalidad, mediante acuerdo de treinta de octubre de dos mil dieciocho, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por interpuesta la demanda y la registró bajo el número de expediente **91/2018**, designando como instructor del asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.⁴

5. El treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Colima para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo; asimismo requirió al Poder Legislativo de Colima de enviar copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado y, a su vez, requirió al Poder Ejecutivo a exhibir un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad. Por último, ordenó dar vista al procurador general de la República para la formulación del pedimento correspondiente.⁵

6. En relación con las opiniones e informes de las autoridades demandadas, se advierte lo siguiente.

⁴ *Ibíd.* Foja 35.

⁵ *Ibíd.* Fojas 36 a 38.



7. Informe del Poder Legislativo del Estado de Colima.⁶ A través del oficio número 281 recibido el uno de marzo de dos mil diecinueve, la presidenta de la LIX Legislatura del Congreso Libre y Soberano del Estado de Colima emitió el informe y expresó como razonamientos para sustentar la constitucionalidad de la norma tildada inconstitucional los siguientes:

a) Anuncia que la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, de fecha veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho, publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Colima" mediante edición especial extraordinaria de fecha veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, es apegada a la Norma Fundamental, porque la reforma se realizó en aras de sanear y equilibrar las finanzas públicas del Estado en el tema de pensiones, tal y como se corrobora de la exposición de motivos de la reforma llevada a cabo al artículo 69, fracción IX, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Colima publicada en el Periódico Oficial el veintiséis de junio de dos mil trece, con la cual se fijó un tope máximo de montos de beneficio.

b) Estima que resulta incongruente el planteamiento de la Comisión actora, porque, si bien las pensiones y jubilaciones pueden admitir diversas denominaciones y el gobernado puede acceder a más de una, al final de cuentas es el mismo ente público el que eroga y paga el beneficio concedido independientemente de la denominación lo que sin duda repercute en las finanzas públicas. Así, la limitante que se fija en la porción normativa que se tilda inconstitucional, bajo ninguna tesitura trastoca el derecho fundamental de seguridad social, porque no se deja al desamparo a la persona beneficiada, pues en antesala, ésta ya contaría con un beneficio de seguridad social que le permite la subsistencia.

c) Por otra parte, estima que no puede hablarse de una afectación al derecho de la seguridad social, toda vez que el artículo primero de los transitorios de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima entrará en vigor hasta el día uno de enero de dos mil diecinueve, por lo que aún no surte efectos legales la legislación que se impugna.

⁶ Ibid. Fojas 130 a 145.



d) Razona que conforme el parámetro constitucional del artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal, bajo ninguna conclusión puede derivar que las bases mínimas establecen la pluralidad de beneficios, es decir, el acceso a más de una pensión, porque no está establecido así en la Norma Suprema al no ser esa la intención del Constituyente.

e) Aunado a lo anterior, justifica la limitante de la norma impugnada, en que los considerandos de las Comisiones de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales; Hacienda, Presupuesto y Fiscalización de los Recursos Públicos; y del Trabajo y Previsión Social, puntualizaron que el objeto del proyecto de la iniciativa de ley que se analiza, era la de garantizar y regular el pago de pensiones actuales y futuras, con la clara idea de que este objetivo sólo podrá cumplirse dentro de un marco formal de fondeo, soportado en la modificación de diversos parámetros y requisitos, que son necesarios para darle viabilidad financiera al sistema pensionario, por lo tanto, bajo esas premisas, es claro que debe ser acotado el otorgamiento de pensiones como válidamente se expresa en el texto que se impugna, pues sólo así se logra la estabilidad financiera del ente de gobierno.

8. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Colima. El Poder Ejecutivo del Estado de Colima, por oficio recibido el dieciséis de enero de dos mil diecinueve,⁷ rindió informe argumentando lo que se detalla enseguida.

a) Enfatiza que contrario a los conceptos de invalidez expuestos por la Comisión actora, el diseño integral de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, se llevó a cabo un amplio diagnóstico del sistema de pensiones; se realizó un análisis de fondo a las disposiciones de la Constitución Federal y los tratados internacionales que reconocen el derecho a la seguridad social y sus alcances; al igual que se realizó un diagnóstico sobre el marco jurídico y actuarial sobre el sistema de seguridad social en el Estado de Colima.

b) Estima que el diseño de la ley impugnada genera un mejor espectro de protección normativa, cuyos beneficios irradian extensivamente a un mayor

⁷ Ibíd. Fojas 72 a 79.



número de trabajadores al servicio del Estado. Lo que deja presente la progresividad que implícitamente se disemina en los postulados normativos de la ley controvertida, que se ve reflejada en la inclusión de nuevas categorías de trabajadores al servicio del Estado que anteriormente se encontraban en un régimen laboral indeterminado, y así con la reforma a la ley de pensiones, todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango o posición tiene garantía de su seguridad social.

c) Respecto a las categorías explica que la ley de pensiones, separa a los sujetos protegidos en tres categorías: pensionados o jubilados, generaciones en transición y nuevas generaciones, con el objetivo de salvaguardar y ampliar los sujetos de derechos; de modo que quienes actualmente tienen la calidad de pensionados o jubilados seguirán gozando de sus pensiones en la forma y términos en que las entidades públicas patronales los han venido cubriendo, pues ellos ya tienen derechos adquiridos, que no son susceptibles de modificación alguna. Mientras que las generaciones en transición, esto es, quienes no se encuentran en el supuesto legal de concederle una pensión, se modificará gradualmente los parámetros y condiciones para acceder a una pensión, precisando que los servidores públicos en activo que ya hubieren reunido los requisitos para obtener una pensión, aunque no lo hubieran solicitado, no sufrirán modificación alguna en dichos parámetros.

d) Así, la ley de pensiones del Estado asegura el retiro del trabajador, mediante la solidaridad intergeneracional como principio integrador que orienta la ley a fin de cumplir con la necesidad de equidad y justicia distributiva, que permite garantizar la calidad de vida de los servidores públicos al concluir su vida laboral, a través del pago de una pensión a tono con esta premisa. El propósito es de seguridad y justicia social para todos los servidores públicos que durante décadas han entregado su vida al servicio público del Estado y los Municipios evitando la fragmentación de los mismos.

e) Por otra parte, argumenta que al ser combatida únicamente una porción normativa de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, queda latente la higiene legislativa con la que se pretende cumplir con las bases constitucionales de la seguridad social y sus alcances en el entramado institu-



cional y normativo en nuestra entidad federativa. El soporte de la mencionada ley hace progresivo un esquema de seguridad social de los trabajadores públicos al servicio del Estado, ponderando las bases y principios sobre los que debe desarrollarse tal derecho, procurando mejorar el nivel de vida tanto de los servidores públicos como de sus familiares, los cuales son aspectos medulares en el estudio y análisis constitucional que habrá de considerar la Suprema Corte.

f) Por último, argumenta que en ejercicio pleno de la división de Poderes del Estado de Colima, es que en ejercicio de la soberanía legislativa del Congreso del Estado, prevista en el artículo 37, fracción primera, de la Constitución Federal, se decidió aprobar la reforma a la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, hoy impugnada, de suerte que la participación que tuvo el Ejecutivo del Estado, en su sentido formal, fue única y exclusivamente la promulgación del decreto enviado por el Poder Legislativo, de acuerdo a lo que mandata el artículo 58, fracción II, de la Constitución del Estado de Colima.

9. **Cierre de la instrucción.** Seguido el trámite legal correspondiente, y una vez que se dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal,⁸ recibidos los alegatos, por acuerdo de diecisiete de mayo de dos mil diecinueve,⁹ 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 Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión accionante plantea la posible contradicción entre la Constitución Federal y el artículo 92, numeral 1, fracción III, en la porción normativa: "*en caso de que hubieren dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier*

⁸ *Ibíd.* Fojas 916 a 917.

⁹ *Ibíd.* Fojas 933 a 934.



régimen de seguridad social"; de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, publicada mediante Decreto Número 616 en el Periódico Oficial del Estado de Colima, el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho.

III. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA

11. De acuerdo con el escrito inicial de demanda, este Tribunal Pleno advierte que la materia del presente asunto se circunscribe a verificar la regularidad constitucional del artículo 92, numeral 1, fracción III, en la porción normativa: "*en caso de que hubieren dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social*"; de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, publicada mediante Decreto Número 616 en el Periódico Oficial del Estado de Colima, el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho.

12. Para mayor claridad, se transcribe el texto íntegro del artículo 92 de la Ley de Pensiones para los Servidores Públicos del Estado de Colima, resaltando la porción normativa impugnada:

"Artículo 92. Prelación de derechos de beneficiarios

"1. El orden de prelación para gozar de la pensión por causa de muerte de un pensionado o afiliado será el siguiente:

"I. El cónyuge supérstite, sólo o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado cuando los hubiera;

"II. A falta de cónyuge, la concubina o concubinario, por sí solos o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado; o estos solos a falta de concubina o concubinario; o

"III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre, conjunta o separadamente, **en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social.**



"2. Las personas divorciadas no tendrán derecho a la pensión de quien haya sido su cónyuge, a menos que a la muerte del causante, éste estuviese ministrándole alimentos por condena judicial y siempre que no existan viuda o viudo, hijos, concubina o concubinario y ascendientes con derecho a la misma. Cuando las personas divorciadas disfrutasen de la pensión en los términos de este artículo, perderán dicho derecho si contraen nuevas nupcias o si viviesen en concubinato."

13. Ahora, cabe precisar que el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad se circunscribe a que se analice la regularidad constitucional de la porción normativa que establece dos requisitos adicionales para que el padre o madre del servidor público fallecido pueda gozar de la pensión en el tercer supuesto de prelación de los beneficiarios del servidor público fallecido.

IV. OPORTUNIDAD

14. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁰ (de ahora en adelante "ley reglamentaria de la materia") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. Asimismo, se ha afirmado que, para efectos de calificar dicha oportunidad, es necesario que la norma publicada objetada sea producto a su vez de un nuevo acto legislativo.¹¹

¹⁰ **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."

¹¹ Guarda aplicación el criterio derivado de la acción de inconstitucionalidad 5/2004 y su acumulada 7/2004, aprobado por unanimidad de diez votos el dieciséis de marzo de dos mil cuatro, que se refleja en la tesis P./J. 27/2004, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 1155, «con número de registro digital: 181625», de rubro y texto:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN



15. En ese tenor, este Tribunal Pleno estima que, en el caso, se cumple con este requisito procesal. Ello, pues se combate el artículo 92, numeral 1, fracción III, en la porción normativa: "*en caso de que hubieren dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social*"; de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, publicada mediante Decreto Número 616 en el Periódico Oficial del Estado de Colima, el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho; y dado que el plazo para cuestionarlo corrió del veintinueve de septiembre al veintiocho de octubre de dos mil dieciocho, se estima que la acción de inconstitucionalidad resulta **oportuna**, pues la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó la demanda en la Oficina de Certificación y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el lunes veintinueve de octubre de dos mil dieciocho, al haber sido inhábil –domingo– el último día del plazo.

V. LEGITIMACIÓN

16. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y el artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, disponen que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal, 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 los instrumentos internacionales, actuando a través de su legítimo representante.

CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquella. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad."



17. Al respecto, en el asunto que nos ocupa, quien interpuso la acción fue la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por medio de su presidente, quien de acuerdo al artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹² así como artículo 18 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹³ quien promueve tiene la facultad de representar legalmente a dicha Comisión y promover las acciones de inconstitucionalidad. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que la demanda fue promovida por un órgano legitimado constitucionalmente y presentada por su debido representante.

18. Así también, se advierte que tanto el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo del Estado de Colima, emitieron sus informes por los representantes legitimados para ello, en tanto que el Poder Legislativo del Estado de Colima rindió el informe por medio de la Diputada presidenta de la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Colima, adjuntando la constancia certificada de dicho cargo,¹⁴ que le confirió la Mesa Directiva de la LIX Legislatura en términos del artículo 42, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.¹⁵

19. Así como el Poder Ejecutivo del Estado de Colima, presentó su informe por medio del Consejero Jurídico del Gobernador del Estado, quien adjuntó

¹² "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

"...

(Adicionada, D.O.F. 15 de junio de 2012)

"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 ..."

¹³ Presidencia

"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."

¹⁴ Acción de inconstitucionalidad 91/2018, foja 145.

¹⁵ "Artículo 42. Son atribuciones del presidente de la directiva:

"...

"II. Representar legalmente al Congreso."



la constancia certificada del cargo correspondiente,¹⁶ que de acuerdo con el artículo 65 de la Constitución de Colima,¹⁷ así como los artículos 13, fracción XVII¹⁸ y 38, fracción XII,¹⁹ de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima, tiene la facultad de representar legalmente al gobernador del Estado de Colima en las acciones de inconstitucionalidad.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

20. En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad al ser de orden público son de estudio preferente, resulta necesario que este Tribunal Pleno se pronuncie sobre la formulada por el Poder

¹⁶ *Ibíd.* Foja 80.

¹⁷ "Artículo 65

"La función de Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado estará a cargo de una consejera o consejero, quien dependerá directamente de la gobernadora o gobernador y será nombrado y removido libremente por éste.

"Para ser consejera o consejero jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser fiscal general del Estado, previstos por el artículo 83 de esta Constitución.

"La consejera o consejero jurídico dará opinión sobre los proyectos de ley y decreto, así como sobre las propuestas de nombramiento que la gobernadora o gobernador del Estado deba presentar al Congreso del Estado, representará jurídicamente al titular del Ejecutivo del Estado, en cualquier juicio o asunto en que intervenga o deba intervenir con cualquier carácter, así como en las acciones y controversias constitucionales en las que el Estado sea parte. Estas facultades podrán ser delegadas.

"Sin perjuicio de lo anterior, la gobernadora o gobernador podrá ser representado jurídicamente por las secretarías o secretarios de la administración pública del Estado en los términos que disponga la ley."

¹⁸ "Artículo 13. Para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la Administración Pública Centralizada, el Titular del Poder Ejecutivo del Estado contará con las siguientes Dependencias:

"...

"XVII. Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado; y ..."

¹⁹ "Artículo 38. A la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado corresponde el estudio, planeación, resolución y despacho de los siguientes asuntos:

"...

"XII. Representar jurídicamente al Gobernador en cualquier juicio o asunto en que éste intervenga o deba intervenir con cualquier carácter, así como en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La representación a que se refiere esta fracción comprende la interposición y el desahogo de todo tipo de recursos, pruebas, alegatos y actos que favorezcan los intereses y derechos del representado y del Estado. Esta facultad podrá ser delegada en términos de lo dispuesto por el reglamento interior de la Consejería Jurídica."



Legislativo del Estado de Colima en el sentido de que no puede hablarse de una afectación al derecho de la seguridad social, toda vez que el artículo primero de los transitorios de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, que impugna la Comisión actora entró en vigor hasta el día uno de enero de dos mil diecinueve, por lo que a la fecha de presentación de la acción de inconstitucionalidad aún no surtía efectos legales la legislación que se impugna.

21. Misma que debe desestimarse en tanto que el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la interposición de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente de su publicación, por lo que, al margen de lo que dicten los transitorios de la ley impugnada respecto a su entrada en vigor, el plazo de la interposición de la acción de inconstitucionalidad no se modifica, ni tampoco resulta en una improcedencia para analizar las cuestiones de afectación a derechos humanos a las que alude la Comisión actora, en tanto la demanda de acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente como se analizó en el apartado respectivo.

22. Así también, se desestima la formulada por el consejero jurídico en representación del gobernador del Estado de Colima, en el sentido de que la participación que tuvo el Ejecutivo del Estado, fue meramente formal para única y exclusivamente realizar la promulgación del decreto enviado por el Poder Legislativo del Estado, de acuerdo a lo que mandata el artículo 58, fracción II de la Constitución del Estado de Colima, en tanto que dicho argumento no actualiza ninguno de los supuestos de improcedencia del artículo 19 de la ley reglamentaria, en relación con el artículo 65 del mismo ordenamiento, máxime que el artículo 64 de la ley reglamentaria prevé que el Ministro instructor dé vista al órgano ejecutivo que hubiese promulgado la norma impugnada, para que dentro del plazo de quince días rinda el informe correspondiente, donde se contengan las razones y fundamentos que sustenten la validez de la norma impugnada, por lo que, al tener injerencia en el proceso legislativo el Poder Ejecutivo Local, es indiscutible que éste se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada, y constituye un Poder demandado en la presente acción de inconstitucionalidad.

23. Así al quedar desestimadas las causas de improcedencia formuladas por los Poderes demandados, y sin que este Tribunal Pleno advierta la actuali-



zación de alguna otra de oficio, corresponde analizar los conceptos de invalidez plantados en la demanda de acción de inconstitucionalidad.

VII. ESTUDIO DE FONDO

24. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea medularmente como conceptos de invalidez que el artículo 92, numeral 1, fracción III, en la porción normativa: "*en caso de que hubieren dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social*"; de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, publicada mediante Decreto Número 616 en el Periódico Oficial del Estado de Colima, el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, viola los principios y derechos de previsión social de acuerdo a como se reconoce en el texto constitucional, artículo 123, apartado B, fracción XI, así como el numeral 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al condicionar el goce de la pensión de ascendencia por muerte del servidor público a dos condiciones, la primera relativa a que el padre o madre hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado, y la segunda a que éstos no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social; lo que también alega la Comisión actora, transgrede el principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, así como la legalidad y seguridad jurídica de los destinatarios de la norma al existir una incongruencia con el diverso artículo 99 de la ley impugnada.

25. **Parámetro constitucional.** A efecto de emitir los pronunciamientos de fondo planteados en esta acción de inconstitucionalidad, debe precisarse el marco constitucional que servirá para analizar las bases mínimas a que debe sujetarse la ley local impugnada respecto al derecho a la seguridad social.

26. Primeramente, debe señalarse, como lo ha hecho el Tribunal Pleno en asuntos similares, que el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal²⁰

²⁰ "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.



se faculta a las Legislaturas Estatales a expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Estados y sus respectivos trabajadores, siguiendo las bases dispuestas en el artículo 123 de la Ley Fundamental.

27. A su vez, la Segunda Sala estableció como criterio que esa facultad no constriñe a las Legislaturas Locales a reproducir las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional, sino que cuentan con libertad de configuración siempre que no contravengan las disposiciones constitucionales de protección al trabajo, de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 68/2013 (10a.), de título y subtítulo: "TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA REGULAR SUS RELACIONES LABORALES EN LO QUE NO CONTRAVENGA LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES."²¹

28. Asimismo, al emitir la jurisprudencia 2a./J. 130/2016 (10a.),²² la Segunda Sala determinó que el mandato contenido en el artículo 116, fracción VI,

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

²¹ Texto: "De los artículos 115, 116, fracción VI, 123, apartado B y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus diversos procesos de reforma, se concluye que el Constituyente dejó en manos del legislador estatal la creación de leyes de trabajo que regulen las relaciones laborales con los trabajadores al servicio de cada entidad federativa. En este sentido, no se obligó a los congresos locales a reproducir el contenido íntegro de las leyes reglamentarias de cada apartado del artículo 123 constitucional, pues de lo contrario, no se respetaría el Estado federado, sino que se impondría indiscriminadamente la aplicación de leyes federales bajo un inexistente concepto de 'ley estatal'. Consecuentemente, las legislaturas locales tienen libertad de configuración legislativa en lo que no contravenga las disposiciones constitucionales, sin que tengan la obligación de ajustar su legislación a las leyes federales reglamentarias del artículo 123 constitucional." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 636. Registro digital: 2003792.

²² Texto: "ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS LOCALES. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS FACULTA AL LEGISLADOR SECUNDARIO PARA REGULAR LAS RELACIONES LABORALES ENTRE AQUÉLLOS Y SUS TRABAJADORES, DE ACUERDO CON LOS APARTADOS A O B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, INCLUSO, DE MANERA MIXTA, SIN LA OBLIGACIÓN DE SUJETARSE ESPECÍFICAMENTE A ALGUNO DE ELLOS [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 180/2012 (10a.) (*)]. La voluntad



constitucional incluye a los Poderes Locales, los organismos centralizados y descentralizados de la administración pública local, así como a los organismos constitucionales autónomos de la entidad. Con base en lo anterior, las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con los apartados A o B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial.

29. Al respecto se advierte que en el caso el legislador local decidió²³ ajustarse a las bases mínimas contenidas en el artículo 123, del apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuya fracción XI, inciso a), establece lo siguiente:

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

del Constituyente plasmada en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal, consiste en otorgar flexibilidad para que las normas locales respondan a las características y peculiaridades de los servidores públicos de cada uno de los Estados y Municipios, aunado a que, de su interpretación gramatical, se observa que se determinó que las relaciones de trabajo entre los "Estados y sus trabajadores" se rigieran por las leyes que expidan las Legislaturas Locales, en el que se utiliza el concepto "Estado" como sinónimo de Estado federado como orden jurídico, lo que incluye a los poderes locales, los organismos centralizados y descentralizados de la administración pública local, así como a los organismos constitucionales autónomos de la entidad. Con base en lo anterior, las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con los apartados A o B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial." (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 1006. Registro digital: 2012980).

²³ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima

"Artículo 33

"El Congreso del Estado tiene facultad para:

"...

"XII. Expedir Leyes para regular las relaciones de trabajo entre el gobierno del Estado, los municipios, los organismos descentralizados y sus trabajadores, ajustándose a las bases del artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal."



"...

"B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores:

"...

"XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte."

30. Del precepto constitucional transcrito se desprende que en él se instituyeron las bases mínimas de previsión social que aseguran en lo posible la tranquilidad y bienestar personal de los trabajadores al servicio del Estado y de sus familiares. Y para asegurar y garantizar ese bienestar, se previó a nivel constitucional la protección para dichos trabajadores y sus familiares en caso de invalidez, vejez y muerte.

31. Lo cual se puede corroborar del proceso legislativo del cual derivó el apartado B del artículo 123 constitucional, en concreto en la iniciativa de reforma constitucional, a la cual se le dio lectura en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el siete de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve, en la parte que interesa para resolver este asunto es del tenor siguiente:

"La adición que se propone al Texto Constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que aseguren, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como los de sus familiares; jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para los ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta,



así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el período de la gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia."

32. En el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Trabajo de esa Cámara, al cual se le dio lectura el diez de diciembre siguiente, en lo que interesa se dice:

"2. Las comisiones dictaminadoras consideran absolutamente justificadas las adiciones al artículo 123, materia de la iniciativa. Siguiendo la tradición establecida por el Constituyente de 1917 y a fin de enriquecer las garantías sociales que nuestra Constitución consagra, se elevan a la categoría de norma constitucional disposiciones que tienden a garantizar el respeto de los derechos inherentes a los servidores del Estado, limitando el poder público en sus relaciones con ellos a procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares y adoptar bases mínimas de seguridad social con el mismo propósito."

33. En el dictamen elaborado en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al que se le dio lectura en la sesión ordinaria celebrada el veintidós de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve, entre otras cosas, se razonó lo siguiente:

"Al efecto, el presidente de la República indica que ha sido de su preocupación mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado ha recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, que los trabajadores al servicio del Estado no habían disfrutado con plenitud de todas las garantías sociales consagradas en la Constitución General de la República para los trabajadores del campo y de la industria privada; que si bien es cierto que es de distinta naturaleza la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus patrones, respecto de los servicios públicos con el Estado, también lo es que el trabajo no constituye una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre y que la adición que propone el Texto Constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado y consagra las bases mínimas de protección social que asegura, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como los de su familia...



"Es pues, de gran trascendencia la iniciativa que se nos presenta a estudio y consideramos que debe ser aprobada por esta asamblea. Pero estimamos que es indispensable dejar precisado, como lo hace el presidente en su exposición de motivos, que las adiciones y reformas que se proponen al artículo 123 se refieren a los trabajadores al servicio del Estado, dentro de cuya denominación de 'trabajadores' se comprenden a todos los que tienen una designación legal como tales, cualquiera que sea la forma de ella, por lo que motiva que se hagan algunas modificaciones por estas comisiones unidas, al texto de la iniciativa presidencial, como a las llevadas a cabo por el Honorable Senado de la República.

"En la fracción XI, que trata de la seguridad social se usa en sus incisos b, d, e y f, el concepto 'empleo público', que se presta a diversas interpretaciones, y, congruentes con la exposición de motivos de la iniciativa presidencial proponemos que se sustituya ese concepto por el de 'trabajadores'; en esas condiciones, queda claramente establecido que los beneficios a favor de los servidores públicos son para todos aquellos que se encuentren al servicio del Estado, operando dicha substitución en las fracciones que usan el término 'empleados'.

"Consecuentes con lo expresado en el párrafo anterior, no estimamos adecuado el empleo de la palabra 'empleados' que agregé al enunciado del apartado B, el Senado de la República, el cual seguramente lo incluyó por haberse usado ese vocablo en los incisos citados de la fracción XI de ese apartado de la iniciativa presidencial. Respetando, de consiguiente, el resto de la redacción propuesta por el Senado, deben quedar, en opinión de esa comisión redactados los enunciados que se mencionan de la siguiente manera..."

34. Así, de la lectura del precepto constitucional preinserto y del proceso legislativo del cual deriva, se puede concluir que en el precepto constitucional que reconoce el derecho a la seguridad social y los principios de previsión social:

a) Se instituyeron no sólo las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino también el principio de previsión social que obliga establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar



personal a los trabajadores y su familia, ante los riesgos a los que se encuentran expuestos.

b) Se previó a nivel constitucional la protección para dichos trabajadores y sus familiares en caso de invalidez, vejez y muerte.

c) Se elevaron a rango constitucional las disposiciones orientadas a procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares y adoptar bases mínimas de seguridad social con igual propósito.

d) Las garantías sociales establecidas en el precepto en comento podrán ampliarse, pero nunca restringirse.

35. De acuerdo con todo lo anterior, se estableció que la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, como garantía social constitucionalmente reconocida, **también está dirigida a sus familiares y dependientes**; por ello, a éstos tampoco se les puede reducir o restringir la garantía de referencia.

36. Ésa es la razón por la que se elevaron a rango constitucional las disposiciones orientadas a procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares, y se adoptaron bases mínimas de seguridad social con igual propósito. Igualmente, en el reconocimiento de dicho derecho permea el principio de progresividad en tanto las garantías sociales establecidas en el precepto en comento podrán ampliarse, pero nunca restringirse, salvo cuando encuentran una justificación constitucional con base en una evaluación estricta de la suficiencia de recursos disponibles con los que cuenta el Estado.

37. Es así, que en el parámetro constitucional se establece que la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, como garantía social constitucionalmente reconocida, también está dirigida a sus familiares; por ello, y en consecuencia a éstos tampoco se les puede reducir o restringir las garantías mínimas de referencia.

38. Ahora bien, en referencia a instrumentos internacionales mismos que en términos del artículo 1 constitucional forman parte del parámetro de regularidad



constitucional, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,²⁴ establece la obligación para el Estado Mexicano de lograr por medios adecuados y mediante la vía legislativa la efectividad de los derechos económicos sociales y culturales, esto es la previsión social.

39. En concreto el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en la ciudad de San Salvador, el diecisiete de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho, de aquí en adelante, "Protocolo de San Salvador", reconoce en su artículo 9 que:

"Artículo 9

"Derecho a la seguridad social

"1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

"2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto."

40. Por su parte, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece también en el numeral 9 que:

²⁴ "Capítulo III. Derechos económicos sociales y culturales

"Artículo 26. Desarrollo Progresivo

"Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados."



"Artículo 9

"Los Estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social."

41. Respecto al contenido del derecho a la seguridad social reconocido en el instrumento internacional que se hace mención, el Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, ha sostenido en la Observación General 19 que:

"El derecho a la seguridad social es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana cuando hacen frente a circunstancias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos reconocidos en el pacto.

"2. El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo."

42. Ahora bien, las bases mínimas de la previsión social, se establecen de forma pormenorizada en el Convenio Internacional del Trabajo Núm. 102 relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social, adoptado en Ginebra, Suiza, el veintiocho de junio de mil novecientos cincuenta y dos, como resultado de las proposiciones de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo para que se reconocieran en un convenio internacional los estándares mínimos de los que debe gozar toda persona en nueve rubros que exige la garantía del derecho a la seguridad social.²⁵ Resulta trascendente para el caso

²⁵ Ver tesis: P./J. 185/2008, de rubro y texto: "ISSSTE. LA LEY RELATIVA CUMPLE CON LAS PRESTACIONES MÍNIMAS A QUE SE REFIERE EL CONVENIO 102 SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) ADOPTADO EN GINEBRA SUIZA EL 28 DE JUNIO DE 1952, RATIFICADO POR EL ESTADO MEXICANO EL 12 DE OCTUBRE DE 1961 (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007). El citado convenio es el único



de análisis que nos ocupa conocer el consenso de dicha conferencia respecto al rubro de prestaciones de sobrevivientes, a fin de revelar cuál es la garantía mínima de la previsión social en caso de muerte del titular del derecho, sobre lo cual disponen los artículos 59 al 64 del Convenio Número 102 lo siguiente:

instrumento internacional que define las 9 ramas clásicas de la seguridad social y establece los niveles mínimos para cada una, que la Ley del Instituto de Seguridad Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado satisface, pues los artículos 7 y 8 del Convenio 102 de referencia, contiene la prestación de 'Asistencia Médica', que la Ley del Instituto cubre con el Seguro de Salud regulado por el artículo 27; las 'Prestaciones monetarias de enfermedad', previstas en los artículos 13 y 14 del Convenio, son cubiertas también por el Seguro de Salud en su numeral 37; la 'Prestación de vejez' definida en los artículos 25 a 28 del documento internacional, es garantizada con el Seguro de Vejez previsto en el artículo 88 de la ley; las 'Prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional', reguladas en los artículos 31 a 38 del citado Convenio 102, en el Seguro de Riesgos del Trabajo, en términos de los artículos 56 y 57; las 'Prestaciones de maternidad' establecidas en los artículos 46 a 52 del Convenio Internacional referido, son cubiertas por el seguro de salud regulado en el artículo 27, inclusive, el numeral 35 establece que la Atención Médica Curativa y de Maternidad comprenderá, entre otros, los servicios de Medicina familiar, Medicina de especialidades, Traumatología y urgencias, Oncológico, Quirúrgico y Extensión Hospitalaria; la 'prestación de invalidez' regulada de los artículos 53 a 58 del Convenio, se cubre en la ley en el capítulo relativo al Seguro de invalidez; la 'Prestación de sobrevivientes', regulada en los artículos 59 a 64 del Convenio es contemplada por la ley en las disposiciones correspondientes a la Pensión por Causa de Muerte; las "Prestaciones familiares" (cuya contingencia cubierta es la responsabilidad del mantenimiento de los hijos en edad de asistencia obligatoria a la escuela o que tengan menos de 15 años de edad) reguladas de los artículos 39 a 45 del Convenio y la 'Prestación de desempleo' a que se refiere el artículo 19 del mismo, no se encuentran dentro de los Apartados que fueron aceptados por México al momento de ratificar dicho documento internacional. Por último, la ley incluye beneficios adicionales a los exigidos por la norma internacional en comento, como lo son préstamos personales y créditos para la vivienda contenidos en las secciones I y II de su capítulo IX, así como servicios sociales y culturales regulados de los artículos 195 a 198 de la ley en cita. Por otra parte, la 'Financiación colectiva de los regímenes de seguridad social' (artículo 71, párrafos 1 y 2) y la 'Responsabilidad general del Estado', también se cumplen, pues la ley dispone que: 1. Los Seguros de Salud y de Retiro, Cesantía y Vejez (RCV) se financian con las cuotas de los trabajadores, las aportaciones de las dependencias y entidades y la cuota social del Gobierno Federal (Artículos 42 y 102, respectivamente). 2. De manera extraordinaria, el Gobierno Federal aportará al Seguro de Salud la cantidad de 8 mil millones de pesos (artículo vigésimo noveno transitorio). 3. Los seguros de Invalidez y Vida (IV), así como los servicios sociales y culturales se financian con las cuotas de los trabajadores y las aportaciones de las dependencias y entidades (Artículos 140 y 199 respectivamente). 4. El Seguro de Riesgos de Trabajo (RT) y el fondo para la vivienda, se financia únicamente con las aportaciones de las dependencias y entidades (Artículos 75 y 168, fracción I, respectivamente). 5. El fondo para préstamos personales se constituye con el importe de la cartera respectiva vigente al 31 de marzo de 2007, y la aportación única adicional del Gobierno Federal por un importe de 2 mil millones de pesos (artículos 158, 159 y vigésimo octavo transitorio). 6. Si llegare a ocurrir en cualquier tiempo que los recursos del Instituto no bastaren para cumplir con las obligaciones a su cargo establecidas por la ley, el déficit que hubiese será cubierto por el Gobierno



"Parte X. Prestaciones de sobrevivientes

"Artículo 59

"Todo miembro para el cual esté en vigor esta parte del convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de sobrevivientes, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte."

"Artículo 60

"1. La contingencia cubierta deberá comprender la pérdida de medios de existencia sufrida por la viuda o los hijos como consecuencia de la muerte del sostén de familia; en el caso de la viuda, el derecho a la prestación podrá quedar condicionado a la presunción, según la legislación nacional, de que es incapaz de subvenir a sus propias necesidades.

"2. La legislación nacional podrá suspender la prestación si la persona que habría tenido derecho a ella ejerce ciertas actividades remuneradas prescritas, o podrá reducir las prestaciones contributivas cuando las ganancias del beneficiario excedan de un valor prescrito, y las prestaciones no contributivas, cuando las ganancias del beneficiario, o sus demás recursos, o ambos conjuntamente, excedan de un valor prescrito."

"Artículo 61

"Las personas protegidas deberán comprender:

"a) sea a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia que pertenezcan a categorías prescritas de asalariados, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados;

Federal y los gobiernos o dependencias y entidades de las Entidades Federativas o Municipales que coticen al régimen de la ley en la proporción que a cada uno corresponda (Artículo 231)."

Novena Época, Registro digital: 166388. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencial. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, septiembre de 2009, materias laboral y constitucional, página: 26.



"b) sea a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia que pertenezcan a categorías prescritas de la población económicamente activa, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes;

"c) sea, cuando sean residentes, a todas las viudas y a todos los hijos que hayan perdido su sostén de familia y cuyos recursos durante la contingencia cubierta no excedan de límites prescritos, de conformidad con las disposiciones del artículo 67;

"d) o bien, cuando se haya formulado una declaración en virtud del artículo 3, a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia que pertenezcan a categorías prescritas de asalariados, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas."

"Artículo 62

"La prestación deberá consistir en un pago periódico, calculado en la forma siguiente:

"a) cuando la protección comprenda categorías de asalariados o categorías de la población económicamente activa, de conformidad con las disposiciones del artículo 65 o con las del artículo 66; o

"b) cuando la protección comprenda a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos, de conformidad con las disposiciones del artículo 67."

"Artículo 63

"1. La prestación mencionada en el artículo 62 deberá garantizarse en la contingencia cubierta, por lo menos:

"a) a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un período de calificación que podrá consistir en quince años de cotización o de empleo o en diez años de residencia; o



"b) cuando en principio las cónyuges y los hijos de todas las personas económicamente activas estén protegidos, a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido un período de tres años de cotización, a condición de que se hayan pagado en nombre de ese sostén de familia, en el transcurso del período activo de su vida, cotizaciones cuyo promedio anual alcance un valor prescrito.

"2. Cuando la concesión de la prestación mencionada en el párrafo 1 esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, por lo menos:

"a) a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un período de cinco años de cotización o de empleo; o

"b) cuando en principio las cónyuges y los hijos de todas las personas económicamente activas estén protegidos, a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido un período de tres años de cotización, a condición de que se haya pagado en nombre de ese sostén de familia, en el transcurso del período activo de su vida, la mitad del promedio anual de cotizaciones prescrito a que se refiere el apartado b) del párrafo 1 del presente artículo.

"3. Las disposiciones del párrafo 1 del presente artículo se considerarán cumplidas cuando se garantice una prestación calculada de conformidad COI la parte XI, pero según un porcentaje inferior en diez unidades al que se indica en el cuadro anexo a esa parte para el beneficiario tipo, por lo menos a las personas cuyo sostén de familia haya cumplido, de conformidad con las reglas prescritas, cinco años de cotización, empleo o residencia.

"4. Podrá efectuarse una reducción proporcional en el porcentaje indicado en el cuadro anexo a la parte XI cuando el período de calificación correspondiente a la prestación del porcentaje reducido sea superior a cinco años de cotización o de empleo, pero inferior a quince años de cotización o de empleo. Deberá concederse una prestación reducida de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo.



"5. Para que una viuda sin hijos, a la que se presume incapaz de subvenir a sus propias necesidades, tenga derecho a una prestación de sobreviviente podrá prescribirse una duración mínima del matrimonio."

"Artículo 64

"Las prestaciones mencionadas en los artículos 62 y 63 deberán concederse, durante todo el transcurso de la contingencia."

43. Así también conviene citar como documento orientador²⁶ el Convenio 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo el veintinueve de junio de mil novecientos sesenta y siete, instrumento que establece respecto a las provisiones mínimas en los seguros por supervivencia lo siguiente:

"Artículo 23

"La prestación de sobrevivientes deberá consistir en un pago periódico calculado:

"(a) de conformidad con las disposiciones del artículo 26 o con las del artículo 27, cuando estén protegidos los asalariados o categorías de la población económicamente activa;

"(b) de conformidad con las disposiciones del artículo 28, cuando estén protegidos todos los residentes, o los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos."

"Artículo 24

"1. La prestación mencionada en el artículo 23 deberá garantizarse, en caso de realización de la contingencia cubierta, por lo menos:

²⁶ Toda vez que aún no ha sido ratificado por el Estado mexicano.



"(a) a la persona protegida cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un período de calificación que podrá ser de quince años de cotización o de empleo o de diez años de residencia. Sin embargo, en el caso de prestación de sobrevivientes para una viuda, el cumplimiento por ella misma de un período prescrito de residencia podrá ser considerado como suficiente;

"(b) cuando, en principio, los cónyuges y los hijos de todas las personas económicamente activas estén protegidos, a la persona protegida cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un periodo de tres años de cotización y en cuyo nombre se hayan pagado, durante el período activo de su vida, cotizaciones cuyo promedio anual o número anual alcancen un valor prescrito.

"2. Cuando la concesión de la prestación de sobrevivientes esté condicionada al cumplimiento de un periodo mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, por lo menos:

"(a) a la persona protegida cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un periodo de cinco años de cotización o de empleo;

"o

"(b) cuando, en principio, las cónyuges y los hijos de todas las personas económicamente activas estén protegidos, a la persona protegida cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un periodo de tres años de cotización y en cuyo nombre se haya pagado, durante el periodo activo de su vida, la mitad del promedio anual o del número anual de cotizaciones prescritas a que se refiere el apartado b) del párrafo 1 del presente artículo.

"3. Las disposiciones del párrafo 1 del presente artículo se considerarán cumplidas cuando, por lo menos a la persona protegida cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, cinco años de cotización, empleo o residencia, se le garantice una prestación, calculada de conformidad con la parte V, pero según un porcentaje inferior en diez unidades al que se indica para el beneficiario tipo en el cuadro anexo a esa parte.



"4. Podrá efectuarse una reducción proporcional del porcentaje indicado en el cuadro anexo a la parte V cuando el periodo de calificación exigido para la concesión de la prestación correspondiente al porcentaje reducido sea superior a cinco años de cotización, empleo o residencia, pero inferior a quince años de cotización o de empleo, o a diez años de residencia. Cuando dicho periodo de calificación sea un período de contribución o de empleo, deberá concederse una prestación reducida de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo.

"5. Las disposiciones de los párrafos 1 y 2 del presente artículo se considerarán cumplidas cuando se garantice una prestación, calculada de conformidad con la parte V, por lo menos a la persona protegida cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un periodo de cotización o de empleo no superior a cinco años a una edad mínima prescrita, pero que podrá aumentar, en función de la edad, hasta un número máximo de años prescrito.

"Artículo 25

"La prestación mencionada en los artículos 23 y 24 deberá concederse durante toda la duración de la contingencia."

44. Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso *Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú*, en sentencia de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve,²⁷ respecto del contenido al derecho a la seguridad social, precisó que:

"162. De conformidad con lo señalado [en], el artículo 45.b) de la Carta de la OEA señala expresamente que el trabajo deberá ser ejercido en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar.

²⁷ Corte IDH. Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C No. 394.



"162. Asimismo, el artículo XVI de la Declaración Americana permite identificar el derecho a la seguridad social al referir que toda persona tiene derecho 'a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.'²⁸

"163. De igual manera, el artículo 9 del Protocolo de San Salvador establece que '1) [t]oda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. 2) [c]uando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.'²⁹

"164. En el ámbito universal, el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos³⁰ establece que '[t]oda persona, como miembro de la

²⁸ Aprobada en la Novena Conferencia Panamericana celebrada en Bogotá, Colombia, 1948.

²⁹ Adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, confirmado en la Asamblea de reunión de Asamblea General en el décimo octavo periodo ordinario de sesiones. Entró en vigor el 16 de noviembre de 1999. Perú lo firmó el 17 de noviembre de 1988 y ratificó el 17 de mayo de 1995. El artículo 9 establece que: "1) Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. 2) Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto".

³⁰ Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948 en París. El artículo 25 establece que: "1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. 2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social."



sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad'. De igual forma, el artículo 25 destaca que 'toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado ... y a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad'. Por su parte, el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) también reconoce 'el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social'.³¹

"...

"167. En relación con lo anterior, el Tribunal reitera que, del artículo 45 de la Carta de la OEA, interpretado a la luz de la Declaración Americana y de los demás instrumentos mencionados, se pueden derivar elementos constitutivos del derecho a la seguridad social, como por ejemplo, que es un derecho que busca proteger al individuo de contingencias futuras, que de producirse ocasionarían consecuencias perjudiciales para la persona, por lo que deben adoptarse medidas para protegerla.³² En el caso que nos ocupa, el derecho a la seguridad social buscar proteger al individuo de situaciones que se presentarán cuando este

³¹ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976. Ratificado por Perú el 28 de abril de 1978. En lo pertinente a la seguridad social, el artículo 10 señala que: "Los Estados Partes en el presente pacto reconocen que: 2) Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social."

³² Cfr. Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, OEA/Ser.L/XXV.2.1; GT/PSS/doc.2/11 rev.2, de 16 diciembre 2011, párr. 62. Dicho documento fue realizado con base en las Normas y Lineamientos presentados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y **Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375, párr. 183.**



llegue a una edad determinada en la cual se vea imposibilitado física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia necesarios para vivir un nivel de vida adecuado, lo que a su vez podría privarlo de su capacidad de ejercer plenamente el resto de sus derechos. Esto último también da cuenta de uno de los elementos constitutivos del derecho, ya que la seguridad social deberá ser ejercida de modo tal que garantice condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso."³³

45. Hasta aquí es posible concluir que el derecho a la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado pretende proteger al individuo de contingencias futuras, por lo que debe cubrir los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales, la maternidad y la invalidez, entre otras contingencias, resultando relevante para el presente análisis que la seguridad social también debe prever una pensión por sobrevivencia ante la muerte del servidor público a fin de no dejar al desamparo a sus beneficiarios, familiares o personas cuya sobrevivencia dependiese del trabajador.

46. Previsión que funciona en la lógica ante la pérdida de los recursos por la muerte de quien fuera sostén familiar, entonces la norma de seguridad social debe garantizar la continuidad de esa sobrevivencia mediante el pago de una pensión conforme la gradualidad debida ante los años de cotización, para que los beneficiarios puedan seguir con esa fuente de ingresos para su sobrevivencia en la medida de que se justifique la necesidad, de modo que la base mínima sí prevé la posibilidad de condicionar el goce de la pensión de sobrevivencia a demostrar la necesidad de dependencia y con ello obtener la garantía de seguridad social ante la imposibilidad o presunción de no poder allegarse de ingresos, la cual incluso puede ser reducida en la medida de garantizar el ingreso complementario para la subsistencia, ya que sólo así se puede garantizar el bienestar familiar, finalidad que pretende el derecho a la seguridad social.

³³ Cfr. Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, OEA/Ser.L/XXV.2.1; GT/PSS/doc.2/11 rev.2, de 16 diciembre 2011, párr. 62. Dicho documento fue elaborado con base en las Normas y Lineamientos presentados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y **Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375, párr. 183.**



47. Además debe recordarse que en reiteradas ocasiones este Tribunal Pleno³⁴ ha afirmado que, como parte de los principios de previsión social, debe considerarse que los derechos prestacionales de los trabajadores no se configuran en función a criterios utilitarios que sean benéficos para los empleadores, en tanto que éstos quedan igualmente obligados a garantizar las bases mínimas del derecho a la seguridad social, especialmente porque los beneficios del derecho a la seguridad social no son concesiones gratuitas del Estado para los servidores públicos, sino que éstos contribuyen al fondo en el que se materializa el derecho mismo de seguridad social, porque durante toda su vida laboral realizan aportaciones para el sostenimiento de los recursos que garantizan la seguridad social.

48. También permea como un principio reconocido de la previsión social, el principio de solidaridad, el cual ya ha sido definido por este Tribunal Pleno³⁵

³⁴ Ver acciones de inconstitucionalidad 12/2016, 138/2015, 121/2015 y 19/2015.

³⁵ Ver tesis: P./J. 109/2008, de rubro y texto:

"ISSSTE. CONCEPTO DE SOLIDARIDAD PARA EFECTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007). De la exposición de motivos de la Ley de Pensiones Civiles de 1947, se advierte que la intención del legislador al crear a la Dirección de Pensiones (antecesora del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) como un organismo descentralizado y dotarlo de facultades de inversión de los recursos obtenidos por las cuotas y aportaciones de seguridad social, fue la de eximir al Estado como tal, de la obligación de otorgar los beneficios respectivos, el cual únicamente estaría obligado a cubrir las aportaciones correspondientes en su carácter de patrón, según se desprende de la parte conducente de dicha exposición, que se lee: 'Como consecuencia de la descentralización que se otorga a pensiones y de la posibilidad de inversiones productivas de que se le dota, será la misma Institución la que reporte el pago de su propio presupuesto, exonerando en consecuencia de esa carga al erario federal, quien únicamente quedará obligado a las aportaciones por las sumas iguales a los descuentos hechos para el fondo de los trabajadores al servicio del Estado'. Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983, en su artículo 177 imponía a las dependencias y entidades el deber de cubrir, en la proporción que a cada una corresponda, el déficit que llegara a existir en el Instituto y le impidiera cumplir con sus obligaciones –como lo es el pago de las pensiones–, no así al Estado como tal. Por otra parte, en el ámbito de la seguridad social de los trabajadores del Estado, el concepto de 'solidaridad' se traduce en el esfuerzo conjunto de los trabajadores y del Estado en sí mismo considerado y en su calidad de patrón para garantizar el otorgamiento de las prestaciones constitucionales mínimas respectivas (pensiones por retiro, por invalidez o incapacidad y muerte; servicios de salud, turísticos y de recuperación y vivienda barata) y proteger a quienes menos tienen, mediante una distribución equitativa de las cargas económicas. Por ello, la solidaridad social no implica que el



en el sentido de que se traduce en el esfuerzo conjunto de los trabajadores del Estado en sí mismo considerado y en su calidad de patrón para garantizar el otorgamiento de las prestaciones constitucionales mínimas respectivas (pensiones por retiro, por invalidez o incapacidad y muerte; servicios de salud, turísticos y de recuperación y vivienda barata) y proteger a quienes menos tienen mediante una distribución equitativa de las cargas económicas.

49. De suerte que el principio de solidaridad social garantiza el otorgamiento de las prestaciones a que constitucionalmente tienen derecho todos los trabajadores para asegurar su bienestar y el de su familia, en especial el de los que obtienen menos ingresos, mediante **una distribución equitativa** de los recursos económicos necesarios.³⁶

50. Ahora, como en el caso estamos ante el análisis de una ley local que regula el sistema de pensiones de los trabajadores del Estado de Colima, resulta pertinente recordar tal y como se afirmó en la acción de inconstitucionalidad

Estado deba financiar y administrar las prestaciones inherentes a la seguridad social y menos aún que sea su obligación otorgar dichas prestaciones. Tampoco implica que los beneficios de los pensionados (renta vitalicia y asistencia médica) necesariamente deban cubrirse con las cuotas y aportaciones de los trabajadores en activo (sistema de reparto) y con la ayuda subsidiaria del Estado. En esa virtud, el nuevo régimen de seguridad social que prevé la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente a partir del 1o. de abril de 2007, atiende al referido principio de solidaridad social, en la medida en que el sistema diseñado por el legislador ordinario garantiza el otorgamiento de las prestaciones a que constitucionalmente tienen derecho todos los trabajadores para asegurar su bienestar y el de su familia, en especial de los que obtienen menos ingresos, mediante una distribución equitativa de los recursos económicos necesarios para ello."

Novena Época, registro digital: 168658. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, materia laboral, página: 8.

³⁶ Ver acción de inconstitucionalidad 101/2014, fallada en sesión del Tribunal Pleno del dieciocho de agosto de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones adicionales, Pardo Rebollo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la declaración de invalidez del artículo 19 y tercero transitorio de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contenida en el apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Silva Meza reservó su derecho de formular voto concurrente.



138/2015, que la base constitucional prevista en el último párrafo de la fracción X del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, aplicable al Estado de Colima, no obliga a que exista una institución de seguridad social o algún tipo de organización específica que se encargue del régimen pensionario. Por tanto, existe una libertad configuradora para que las Legislaturas Locales establezcan un régimen de pensiones para los trabajadores al servicio del Estado, siempre que el sistema de seguridad social respete las bases mínimas que como resguardo del derecho de previsión social la Constitución y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos han reconocido.

51. Por lo que es menester en el presente análisis verificar a la luz de los conceptos de invalidez formulados por la Comisión accionante si las condicionantes que impone la fracción III del artículo 92 de la Ley de Pensiones para los Servidores Públicos del Estado de Colima para el goce de una pensión por muerte del servidor público trabajador respeta las bases mínimas que como garantías del derecho a la seguridad social se han establecido en el contenido y alcance de dicho derecho, así como si éstas respetan a su vez otros principios constitucionales tales como el de legalidad, seguridad jurídica y, en especial, el principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

52. Análisis de la porción normativa que exige para el goce de pensión que los ascendientes no gocen de otra pensión de seguridad social cualquiera que sea su fuente y naturaleza. Respecto a esta condicionante, la Comisión actora argumenta que la restricción relativa a que padre o madre del trabajador no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social, resulta inconstitucional, porque de acuerdo al numeral 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la seguridad social debe garantizar el obtener y mantener las prestaciones de seguridad social en las bases mínimas que se han reconocido, lo cual ha sido corroborado por el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la observación general número 19, estatuyendo la obligación de los Estados de proporcionar asistencia y seguridad social, por ende, es un deber garantizar la disponibilidad de las prestaciones para el mejoramiento no sólo de la per-



sona asegurada sino también de sus familias ante la actualización de contingencias como la muerte de quien aportaba recursos al sostenimiento familiar.

53. En efecto, entre las bases mínimas del derecho a la seguridad social, se establece que los familiares de los trabajadores del Estado tienen derecho a recibir una pensión por la muerte de éstos; de modo que el solo fallecimiento de un trabajador dará origen a la pensión en comento, lo que implica el nacimiento del derecho a recibirla, en razón de que la pensión va encaminada a procurar el bienestar de los beneficiarios, especialmente porque esa fue la intención del Constituyente, el procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares.

54. Por lo que, ante esa condicionante que estableció el legislador del Colima, se vulnera el derecho a la seguridad social reconocido en el precepto 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional, al restringir a los ascendientes en primer grado del servidor público el derecho a recibir la pensión por causa de muerte de éste cuando estén recibiendo una pensión propia, en tanto que el hecho que sean beneficiarios por otro origen de una pensión de seguridad social no impide el que sean beneficiarios de una pensión de distinta fuente, porque dada la naturaleza y origen de las pensiones existe compatibilidad para que simultáneamente se goce de sus beneficios.

55. El concepto de invalidez formulado resulta fundado, en tanto, como se desarrolló en el apartado correspondiente al contenido del derecho a la seguridad social y la previsión social, tienen por objeto garantizar la tranquilidad de las familias de los trabajadores del Estado ante ciertas contingencias tal como el fallecimiento de quien fungía como sostén familiar. Además, de acuerdo con la Observación General Número 19 del Comité de los Derechos Humanos, Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, el derecho a la seguridad social incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente, ya sea del sector público o del privado, así como del derecho a la igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales.



56. Por lo que la condicionante que se impone al padre o madre del servidor público fallecido, relativa a que éstos no gocen de ninguna otra pensión de seguridad social, sí constituye *prima facie* una restricción al derecho de la seguridad social, por lo que debe analizarse si dicha restricción encuentra cabida en un análisis de regularidad constitucional al tener una finalidad válida, proporcional e idónea de acuerdo con los fines del derecho en cuestión.³⁷

57 Lo que este Tribunal Pleno estima no ocurre, porque el requisito de no poseer una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social, que impone el legislador de Colima para restringir el derecho de la madre y/o padre de recibir la pensión por muerte de su hija o hijo fallecido, no encuentra una razonabilidad en la finalidad de la previsión social, sino por el contrario,

³⁷ "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. 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. 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. 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. 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 grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. 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."

Tesis: 1a. CCLXIII/2016 (10a.), Décima Época, Registro digital: 2013156, Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, materia constitucional, página: 915.



atenta contra la esencia de la previsión social que persigue el bienestar de las familias de los trabajadores, lo que en coherencia con el fin de la previsión social que persigue el bienestar y tranquilidad familiar, existe una coherencia de gozar simultáneamente de dos o más pensiones de seguridad social cuya fuente es distinta cuando éstas benefician al mismo entorno familiar.

58. Especialmente, porque uno de los aspectos fundamentales de las garantías sociales, en cualquier régimen de seguridad social, es el derecho a la jubilación, que se encarga de garantizar que el trabajador que ha prestado sus servicios por determinado número de años y haya llegado a cierta edad, cuente con una pensión cuando su vida laboral finalice. Máxime que dicha prestación, como se afirmó, no es una concesión gratuita, pues se sostiene con las aportaciones que el pensionado realizó por sus servicios laborales en determinado número de años.

59. Por tanto, el beneficio de una pensión ya sea por jubilación o alguna otra causa que se origine por el propio esfuerzo del padre y/o madre u otro individuo y no así del trabajador fallecido, no excluye la pensión por muerte del servidor público, primeramente porque tal y como lo alega la Comisión actora, el artículo 99 de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima,³⁸ permite la compatibilidad de dichas pensiones, precisamente en la lógica que una pensión propia es compatible con la transmitida por causa de muerte.

60. Compatibilidad que tiene su razón de ser en el hecho de que las pensiones de jubilación, muerte o viudez tienen orígenes diferentes, pues la primera se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador, en razón de determinado número de años cotizados, y por cumplir la edad señalada por la norma relativa a la seguridad social de los trabajadores privados o los trabajadores al servicio del Estado; mientras que la segunda surge con motivo de la muerte del trabajador, ya sea que hubiere estado en activo o pensionado, por lo que se traduce en una prestación establecida a favor de la familia que le

³⁸ "Artículo 99. Compatibilidad de las pensiones propias con las de causa de muerte

"1. La percepción de una pensión propia, cualquiera que sea su modalidad, es compatible con la transmitida por causa de muerte cuando sea beneficiario de la misma."



sobrevive (cónyuge, hijos, concubinos, ascendientes y/u otros familiares o personas por cuya dependencia se requiera la pensión de sobrevivencia).

61. Máxime que no hay que pasar por alto que la pensión por muerte tiende a proteger la seguridad y bienestar de la familia y de los dependientes quienes sobreviven al servidor público, esto es, lo que se protege es la contingencia de pérdida de recursos ante el riesgo de la muerte del trabajador, pensionado quien fuera sostén familiar o individual del beneficiario; y la pensión por jubilación protege la vida digna del trabajador en la etapa de retiro de su actividad laboral.

62. Por ello, se reiteran en lo conducente los criterios de la Primera y Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,³⁹ en el sentido de

³⁹ Ver tesis: 2a. XXX/2011, de rubro y texto: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN III, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE LA PREVISIÓN SOCIAL, CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007). La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandona el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 17/2010, de rubro: 'PENSIONES COMPATIBLES. EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN III, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA ABROGADA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, QUE FIJA SU MONTO MÁXIMO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD SOCIAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL.'; porque de una nueva perspectiva sobre el contenido del artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a que no sólo contiene las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino que también de él deriva el principio constitucional de la previsión social, sustentado en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia ante los riesgos a que están expuestos, orientados necesariamente a procurar el mejoramiento del nivel de vida, se sigue que el artículo 51, fracción III, segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el 31 de marzo de 2007, al restringir el derecho a percibir íntegramente las pensiones de viudez y de jubilación, cuando la suma de ambas rebasa los 10 salarios mínimos previstos como cuota máxima de cotización en el artículo 15 de la propia Ley, viola la garantía de seguridad social y el principio de la previsión social citados, porque desatiende las siguientes diferencias sustanciales: 1. Dichas pensiones tienen orígenes distintos, pues la primera surge con la muerte del trabajador y la segunda se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador o trabajadora; 2. Cubren riesgos diferentes, dado que la pensión por viudez protege la seguridad y bienestar de la familia ante el riesgo de la muerte del trabajador o trabajadora y la pensión por jubilación protege su dignidad en la etapa de retiro; y. 3. Tienen autonomía financiera, ya que la pensión por viudez se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado fallecido y la pensión por jubilación se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado, motivo por el cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas."



que el disfrute conjunto de diversas pensiones de seguridad social coadyuva a hacer efectiva la garantía de la previsión social, pues en caso de gozar de dos pensiones de distinto origen ello actualiza un supuesto que se encuentra orientado a proteger el bienestar y la tranquilidad de la familia ante el fallecimiento del servidor público, lo cual lo hace acorde con los principios de previsión social.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, marzo de 2011, página 888, Novena Época, número de registro digital: 162559.

Y tesis de jurisprudencia Tesis: 1a./J. 66/2009, de rubro y texto: "PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, AL RESTRINGIR EL DERECHO A RECIBIRLA, VIOLA LA GARANTÍA SOCIAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007). El artículo 51, fracción II, inciso c), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, abrogada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de marzo de 2007, al restringir el derecho de la esposa o concubina, esposo o concubinario a recibir la pensión por viudez derivada de la muerte del trabajador o trabajadora, durante el lapso que desempeñe un trabajo remunerado que implique la incorporación al régimen obligatorio de dicha ley, viola la garantía social prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el derecho aludido no es incompatible o antagónico con el de desempeñar un cargo, empleo o comisión remunerados en cualquier dependencia o entidad que implique su incorporación al régimen obligatorio previsto en la ley de la materia. Así, resulta inconcuso que recibir un salario por un empleo o cargo desempeñado por un pensionado y su inscripción al régimen obligatorio del aludido instituto son contraprestaciones que no se oponen al derecho de recibir diversas pensiones, entre ellas, la de viudez; máxime que del proceso legislativo que originó el apartado B del indicado precepto constitucional, se advierte que el poder reformador de la Carta Magna dispuso que las garantías sociales en ningún caso pueden restringirse. Ello es así, en primer lugar, porque ambos derechos tienen orígenes diferentes, pues el de la pensión por viudez surge por la muerte del trabajador, es decir, es una prestación establecida en favor de la esposa o concubina, esposo o concubinario y no del extinto trabajador, aun cuando su fuente es la relación laboral existente entre éste y la entidad gubernamental respectiva; en segundo lugar, porque el hecho de que los viudos pensionados desempeñen un cargo que conlleve la incorporación al régimen obligatorio citado y, por ende, el acceso –por cuenta propia– a los beneficios de seguridad social derivados de ese régimen no excluye al derecho de seguir recibiendo el pago de la pensión por viudez sino que, por el contrario, la conjugación de los derechos derivados del nuevo empleo y de la referida pensión coadyuva a hacer efectiva la garantía social de mérito, orientada a garantizar el bienestar de los familiares del trabajador fallecido. Además, la pensión mencionada no es una concesión gratuita o generosa, sino un derecho gestado con las aportaciones efectuadas por el trabajador durante su vida productiva con el objeto de garantizar, aunque sea en parte, la subsistencia de sus beneficiarios."

Novena Época, Registro digital: 166890. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, materia laboral, página: 333.



63. No es óbice a esta conclusión la justificación que ofreció el Poder Legislativo del Estado de Colima en el sentido de que la razón de emitir la Ley de Pensión para los Servidores Públicos del Estado de Colima, tuvo como finalidad regularizar el sistema de pensiones de los trabajadores del Estado, en tanto que no existía un ordenamiento que unificara el sistema de seguridad social del Estado, sino que se advertían distintas regulaciones vía reglamentos, convenios, normativas municipales o sectoriales y en algunas disposiciones de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Colima aplicable a cierto tipo de relaciones burocráticas, que ocasionó que esa multiplicidad de regímenes de seguridad social, convivía con el sistema de la Ley del Seguro Social, en la que Municipios y entidades de gobierno se encontraban en el régimen de incorporación voluntaria al régimen obligatorio, ocasionando un doble gasto en los recursos del Estado de Colima.⁴⁰

64. En tanto que el mero alegato de saneamiento y equilibrio de las finanzas públicas del Estado no constituye una justificación constitucionalmente legítima para restringir el derecho de la seguridad social de los trabajadores del Estado de Colima, sin desconocer que la estabilidad de las finanzas públicas, en otras circunstancias, pudiera encontrar una justificación constitucionalmente legítima, cuya aceptabilidad o no de esta justificación depende de una serie de factores evidentes y de evaluación estricta, así como de un análisis pormenorizado de si las medidas tendrán una repercusión sostenida y con miras al equilibrio de otras necesidades importantes de acuerdo a la suficiencia presupuestaria Estatal, lo que no ocurre en el caso, de ahí que el argumento que justifica la medida es infundado, al no quedar desvirtuada la afectación a las bases mínimas en materia de seguridad social; especialmente porque la base mínima de seguridad social establece que la previsión social debe cubrir el riesgo de muerte de quien hubiese contribuido al sostén familiar a fin de que las personas dependientes no vean alterada su subsistencia y accedan a una pensión con motivo de sobrevivir al trabajador fallecido, quien ha dejado un beneficio a raíz de su esfuerzo y la contribución solidaria para crear fondos en una cuenta de seguridad social.

⁴⁰ Ver exposición de motivos del proceso legislativo del Decreto 616 mediante el cual se aprueba expedir la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima y aprobar reformas, adiciones y derogaciones transversales a diversos ordenamientos del Estado, a fojas 232 a 368 del expediente de la acción de inconstitucionalidad 91/2018 en que se actúa.



65. Bajo esos parámetros y bases mínimas, este Tribunal Pleno estima que la porción normativa de la fracción III del artículo 92 que dice: "*y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social*", contraviene la garantía de seguridad social establecida en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución, al restringir el derecho a percibir la pensión por muerte del descendiente fallecido, en tanto la pensión por muerte es compatible con otro tipo de pensiones del mismo régimen de seguridad social del Estado de Colima y de cualquier otro régimen de seguridad social, porque en cualquier caso provienen de un origen y financiamiento distinto.⁴¹

66. En efecto, no se encuentra una justificación constitucional para que una persona que tiene derecho a recibir una pensión por muerte y además esté disfrutando de una pensión por jubilación u otro concepto, vea limitado la posibilidad de obtener en el orden de prelación la pensión por muerte de su descendiente

⁴¹ Cobra aplicación la tesis de jurisprudencia 2a./J. 128/2019 (10a.), de título, subtítulo y texto: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 12 DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY RELATIVA, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE PREVISIÓN SOCIAL. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo contiene las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino que también de él deriva el principio constitucional de previsión social, sustentado en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia ante los riesgos a que están expuestos, orientados a procurar el mejoramiento del nivel de vida; de ahí que el artículo 12 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al restringir el derecho a percibir de manera íntegra las pensiones de viudez y de jubilación cuando la suma de ambas rebase el monto equivalente a diez veces el salario mínimo, viola el derecho a la seguridad social y el principio de la previsión social, al desatender las siguientes diferencias sustanciales: 1. Dichas pensiones tienen orígenes distintos, pues la primera surge con la muerte del trabajador y la segunda se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador; 2. Cubren riesgos diferentes, toda vez que la pensión por viudez protege la seguridad y el bienestar de la familia ante el riesgo de la muerte del trabajador y la pensión por jubilación protege su dignidad en la etapa de retiro; y, 3. Tienen autonomía financiera, ya que la pensión por viudez se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado fallecido y la pensión por jubilación se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado, motivo por el cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas." Décima Época, registro digital: 2020634. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 70, Tomo I, septiembre de 2019, materias constitucional y laboral, tesis: 2a./J. 128/2019 (10a.), página: 259.



porque las pensiones tienen orígenes distintos, cubren riesgos diferentes y, además; tienen autonomía financiera, debido a que las cuotas que las costean derivan de personas distintas.

67. En este orden de ideas, la porción normativa de la fracción III del artículo 92 que dice: "*y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social*", contraviene la garantía de seguridad social, contenida en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional, y los principios de previsión social de acuerdo a los contenidos del derecho y bases mínimas establecidas en el artículo 9 del Pacto de San Salvador, el numeral 9 del Pacto Universal de Derechos Económicos Sociales y Culturales, así como los artículos 59 a 64 del Convenio OIT número 102, sobre las normas mínimas en materia de seguridad social, y, por ende, corresponde que sea invalidada.

68. Análisis de la porción normativa que condiciona al goce de la pensión a los ascendientes que hubiesen dependido económicamente de la o del servidor público fallecido. Respecto del argumento vertido vía concepto de invalidez en el que se combate la condición que establece la fracción III del artículo 92 de la Ley de Pensiones para los Servidores Públicos del Estado de Colima, relativa a que el padre y/o la madre en el tercer orden de prelación para constituirse beneficiarios hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado fallecido para tener derecho al goce de la pensión por muerte, la Comisión actora argumenta que esa condición es una exigencia injustificada y por ello no puede constituir un requisito para acceder a las pensiones, ya que las pensiones no son concesiones gratuitas, ni generosas del Estado, sino que es un derecho que se gesta de las aportaciones del trabajador durante su vida laboral, aunque sea en una parte, aunado que el mismo precepto 92 señala que solamente a falta de cualquiera de los otros beneficiarios –cónyuge, hijos y concubinas o concubinarios– podrán la madre o el padre tener ese derecho, sin que se exija a los ascendientes en prelación la misma condición de dependencia económica, por lo que condicionar así solamente al padre y/o madre resulta en una condición injustificada y restrictiva del derecho a la seguridad social.

69. Agrega la actora que el hecho de que los ascendientes no hayan dependido económicamente del trabajador fallecido, al tener ingresos propios, no excluye ni se contrapone a que reciban el pago de la pensión por causa de



muerte de su descendiente, pues precisamente la conjugación de ambos ingresos hace efectivo el derecho social orientado a garantizar la tranquilidad y el bienestar de los familiares del trabajador en deceso, en virtud de que con ello se mejora el nivel de vida.

70. Argumentos que este Tribunal Pleno encuentra infundados, porque no basta la pretensión de mejorar el nivel de vida de una persona –padre o madre del afiliado o pensionado– para tener derecho a recibir en transmisión los beneficios de seguridad social del afiliado o jubilado, sino que el derecho de recibir los recursos de seguridad social de los que ya no hará uso el titular debido al hecho de muerte, encuentra una razonabilidad y justificación válida en que dicha transmisión sea destinada a la o las personas que sufran precisamente la contingencia del cese de los derechos de seguridad social debido al fallecimiento del pensionado o afiliado, a razón precisamente de que en algún momento de la vida del servidor público afiliado o pensionado la persona que tiene derecho a recibir los beneficios de seguridad social hubiese tenido un vínculo de dependencia económica con el afiliado o pensionado.

71. Máxime que, como se observa del parámetro constitucional que reconoce el derecho de seguridad social, claramente se establece como parte del principio de la previsión social la pretensión de satisfacer el bienestar y procurar el nivel de vida adecuado de los dependientes de los titulares del derecho a la seguridad social.

72. Lo que también se corrobora de las bases mínimas de la previsión social que se establecen de forma pormenorizada en el Convenio Internacional del Trabajo Núm. 102 relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social, adoptado en Ginebra, Suiza el veintiocho de junio de mil novecientos cincuenta y dos, como resultado de las proposiciones de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, de las que deriva que, precisamente en el rubro de pensión por sobrevivencia, en el que se establece garantizar la previsión social por lo menos al cónyuge y descendientes, lo que funciona en la lógica que ante la pérdida de los recursos por la muerte de quien fuera sostén familiar, o de quien ayudara al sostenimiento de otra persona, se exige que la norma de seguridad social garantice la continuidad de esa asistencia mediante el pago



de una pensión por sobrevivencia, con el fin que los beneficiarios puedan seguir con una fuente de ingresos que garantice su bienestar.

73. De suerte que la dependencia económica justifica la transmisión de los derechos de seguridad social, y así se reconoce expresamente en la base mínima que convencionalmente se ha establecido para este derecho, es decir, el contenido del derecho a la seguridad social sí prevé la posibilidad de condicionar el goce de la pensión de sobrevivencia a demostrar la necesidad de dependencia económica ante el caso de muerte del titular del derecho y beneficios de seguridad social, y con ello obtener la garantía de seguridad social ante la imposibilidad o presunción de no poder allegarse de ingresos, la cual incluso puede ser reducida en la medida de garantizar el ingreso complementario para la subsistencia, ya que sólo así se puede garantizar el bienestar familiar finalidad que pretende el derecho a la seguridad social.

74. Requisito que incluso forma parte del contenido del derecho de la seguridad social, según está reconocido en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en la ciudad de San Salvador, el diecisiete de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho, de aquí en adelante, "Protocolo de San Salvador", en el artículo 9.1 mismo dispone⁴² que en caso de muerte del beneficiario las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

75. Incluso la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto al contenido del derecho a la seguridad social ha afirmado que el artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre *Derechos* Humanos en materia de *Derechos Económicos, Sociales y Culturales* "Protocolo de San Salvador" establece que: "1) [t]oda persona tiene *derecho a la seguridad social* que la

⁴² "Artículo 9

"Derecho a la seguridad social

"1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes."



proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. **En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.** 2) [c]uando se trate de personas que se encuentran trabajando, el *derecho a la seguridad social* cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto".⁴³

76. Así también el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas al emitir la Observación General Número 19, dispuso que el sistema de seguridad social en términos del artículo 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, debe abarcar diversos riesgos e imprevistos sociales, tales como la muerte del afiliado a la seguridad social, a fin de proteger ante la contingencia sufrida por los sobrevivientes y huérfanos por la muerte de quien fuera su sostén, proveyendo incluso de los gastos funerarios a los que se deba hacer frente.⁴⁴

⁴³ Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Párrafo 180

⁴⁴ Observación General Número 19 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

"2. Riesgos e imprevistos sociales

"12. El sistema de seguridad social debe abarcar las siguientes nueve ramas principales de la seguridad social:

"Sobrevivientes y huérfanos

"21. Los Estados Partes también deben asegurar que se concedan prestaciones de supervivencia y de orfandad a la muerte del sostén de la familia afiliado a la seguridad social o con derecho a una pensión. Las prestaciones deben incluir los gastos de los servicios fúnebres, en particular en los Estados Partes en que esos gastos son prohibitivos. Los sobrevivientes o huérfanos no deben ser excluidos de los planes de seguridad por motivos prohibidos de discriminación y deben recibir asistencia para tener acceso a los planes de seguridad social, en particular cuando las enfermedades endémicas, como el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria privan, del apoyo de la familia y de la comunidad a un gran número de niños o personas de edad.

"3. Nivel suficiente

"22. Las prestaciones, ya sea en efectivo o en especie, deben ser suficiente en importe y duración a fin de que todos puedan gozar de sus derechos a la protección y asistencia familiar, de unas condiciones de vida adecuadas y de acceso suficientes a la atención de salud, como se dispone en los artículos 10, 11 y 12 del Pacto. Además, los Estados Partes deben respetar plenamente el principio de la dignidad humana enunciado en el preámbulo del Pacto, y el principio de la no discriminación, a fin de evitar cualquier efecto adverso sobre el nivel de las prestaciones y la forma en que se conceden. Los métodos aplicados deben asegurar un nivel suficiente de las prestaciones.



77. Por lo que los Estados deben asegurar que dicho derecho de pensión por sobrevivencia u orfandad, sea otorgado sin discriminación alguna, evitando la exclusión de beneficiarios, además de garantizar que la asistencia de seguridad social asegure un nivel suficiente de las prestaciones, ello mediante criterios de suficiencia que deben revisarse periódicamente, para asegurarse de que los beneficiarios pueden costear los bienes y servicios que necesitan; de suerte que cuando una persona cotiza a un plan de seguridad social que ofrece prestaciones para suplir la falta de ingresos, debe haber una relación razonable entre los ingresos, las cotizaciones abonadas y la cuantía de la prestación pertinente.

78. De ahí, la razonabilidad de cubrir ante la contingencia de muerte la necesidad de quienes hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado, máxime que la condición de dependencia económica resulta en una medida razonable, proporcional y transparente, como se corrobora en los siguientes razonamientos.

79. En efecto, derivado que en el parámetro constitucional del derecho a la seguridad social se reconoce como principio, que la previsión social está destinada a proteger a la familia y a los dependientes para que ante ciertas contingencias se procure la supervivencia de esas personas a cuyo sostén contribuyó el trabajador fallecido, es claro que *prima facie* se puede concluir que la dependencia económica resulta una restricción válida para la transmisión de los derechos de seguridad social.

"Los criterios de suficiencia deben revisarse periódicamente, para asegurarse de que los beneficiarios pueden costear los bienes y servicios que necesitan para ejercer los derechos reconocidos en el Pacto. Cuando una persona cotiza a un plan de seguridad social que ofrece prestaciones para suplir la falta de ingresos, debe haber una relación razonable entre los ingresos, las cotizaciones abonadas y la cuantía de la prestación pertinente.

"4. Accesibilidad

"a) Cobertura 23. Todas las personas deben estar cubiertas por el sistema de seguridad social, incluidas las personas y los grupos más desfavorecidos o marginados, sin discriminación basada en algunos de los motivos prohibidos en el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto. Para garantizar la cobertura de todos, resultarán necesarios los planes no contributivos.

"b) Condiciones

"24. Las condiciones para acogerse a las prestaciones deben ser razonables, proporcionadas y transparentes. La supresión, reducción o suspensión de las prestaciones debe ser limitada, basarse en motivos razonables y estar prevista en la legislación nacional."



80. Ello es así, porque el destino y finalidad principal de la previsión social bajo el diseño de un sistema de reparto financiero pretende en suma garantizar, resguardar y amparar el sostenimiento de las familias para su subsistencia, así como el otorgamiento de servicios básicos para su bienestar como el servicio de salud, vivienda y protección ante la enfermedad y la vejez, o cualquier otra contingencia que perjudique el ingreso familiar, como es la muerte de quien aporte todo o parte del sostenimiento de los miembros del entorno familiar y de apoyo.

81. Luego, que el legislador local, en uso de la libertad legislativa que deriva del propio apartado B del artículo 123 constitucional, estableciera como requisito a la transmisión de derecho de seguridad social la verificación de la dependencia económica de las personas establecidas en el último orden de prelación para recibir los beneficios de seguridad social, a causa de muerte del titular del derecho a la seguridad social, no contraviene los principios de previsión social, porque dicho requisito, si bien restringe el derecho de recibir una pensión a causa de muerte del titular, constituye una restricción que encuentra una finalidad constitucionalmente válida e idónea para alcanzar el fin máximo de la previsión social: el bienestar de los dependientes.

82. En efecto, al correr el test de proporcionalidad a fin de verificar si la restricción encuentra una justificación constitucional, este Tribunal Pleno encuentra que establecer como restricción a la transmisión de los derechos de seguridad social el demostrar la dependencia económica se constituye como un requisito que persigue una finalidad válida y compatible con el derecho a la seguridad social, máxime que esta finalidad se reconoce expresamente en el contenido y alcance que deriva del parámetro de regularidad constitucional.

83. Luego, dicho requisito que cumple con una finalidad constitucionalmente válida,⁴⁵ en tanto pretende garantizar que los recursos que se originaron del

⁴⁵ Tesis: 1a. CCLXV/2016 (10a.), de título, subtítulo y texto: "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA. Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado



esfuerzo contributivo del servidor público y solidario del Estado como patrón, se destinan al cumplimiento de los ejes torales del sistema local de previsión social, el auxilio de las personas que en realidad se ven afectados ante la contingencia de muerte del servidor público. Por lo que la medida que condiciona el entregar la pensión por muerte al padre y/o madre que hubiesen sido dependientes económicos del servidor público fallecido constituye una medida que persigue una finalidad constitucional válida bajo los principios de previsión social.

84. Además, la medida legislativa resulta idónea⁴⁶ para lograr la consecución de los fines constitucionales que se persigue. Lo que se explica, porque al considerar la dependencia económica ante la falta de beneficiarios en el eslabón de prelación para obtener la pensión por muerte del servidor público, se garantiza de mejor modo el cumplimiento de los fines de la previsión social,

la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos."

Décima Época, registro digital: 2013143, Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, materia constitucional, página: 902.

⁴⁶ Ver tesis: 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), de título, subtítulo y texto: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas."



porque dada la multiplicidad de conformación de un entorno familiar en el que no necesariamente por razón de lazos filiales se establecen dependencias de apoyo y solidaridad, con motivo de las distintas formas en que los seres humanos establecen lazos sentimentales y de ayuda mutua por medio de relaciones intersubjetivas que establecen una familia dentro de un mismo domicilio o bien relaciones afectivas con dependencias no sólo emocionales sino también económicas, es que interesa más a la consecución de los fines que emanan del principio de previsión social el demostrar la dependencia económica para conceder la transmisión de derechos de seguridad social, que el grado de filiación entre las personas, de ahí que la medida resulta idónea.

85. Aunado que la misma es necesaria⁴⁷ en tanto se estima que no existirá otra medida alternativa que garantizara de mejor modo el procurar el bienestar y sostenimiento de los dependientes ante la muerte del servidor público titular de los derechos de seguridad social. Y especialmente, porque la misma resulta

⁴⁷ Tesis: 1a. CCLXX/2016 (10a.), de título, subtítulo y texto: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto."

Décima Época, registro digital: 2013154. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, materia constitucional, página: 914.



proporcional en sentido estricto,⁴⁸ en la medida que no restringe desproporionalmente el derecho de los ascendientes a recibir la pensión por muerte del descendiente afiliado o pensionado al régimen de seguridad social del Estado de Colima.

86. Además este Tribunal Pleno estima que la porción normativa no condiciona el demostrar una dependencia económica total para tener derecho a gozar de la pensión por muerte del descendiente, sino que la norma al establecer entregar la pensión al padre y/o madre en caso que "*hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado*", deriva que la dependencia económica incluso puede ser parcial, siempre y cuando la misma se demuestre al momento de la contingencia de muerte, conforme a lo que señala el artículo 90 de la ley impugnada,⁴⁹ por lo que el análisis de dependencia económica se realizará caso por caso, de acuerdo a dichas reglas.

⁴⁸ Ver tesis: 1a. CCLXXII/2016 (10a.), de título, subtítulo y texto: "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto. Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional. En este contexto, resulta evidente que una intervención en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho. Así, cabe destacar que desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo estaría justificado que se limitara severamente el contenido *prima facie* de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio."

Décima Época, registro digital: 2013136. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, materia constitucional, página: 894.

⁴⁹ "Artículo 90. Acreditación de edad y parentesco para ser beneficiario de una pensión.



87. Razón por la cual la condicionante establecida por el legislador del Estado de Colima resulta proporcional, en tanto permite que los derechos de seguridad social se transmitan ante la dependencia económica que ocurrió en vida del pensionado, lo que sí viene a mejorar el bienestar de los ascendientes y con ello a cumplir con el objetivo total de la previsión social: la garantía de las condiciones mínimas de bienestar para el asegurado y sus dependientes sin importar hubiese sido total o parcial.

88. Esto es, la norma impugnada simplemente condiciona verificar que el padre o la madre fueron dependientes económicos (de forma total o parcial) del descendiente fallecido, a fin de que éstos actualicen el supuesto normativo y tengan derecho a recibir la pensión por muerte, lo que corrobora la proporcionalidad del requisito establecido por el legislador de Colima, máxime que en este mismo análisis constitucional se ha establecido que incluso los ascendientes pueden gozar de otra pensión de seguridad social derivada de la cotización al sistema de previsión social propio o de otra persona, es decir bajo una financiación diferente, lo que implica que los ascendientes pueden tener ingresos propios o de otras fuentes sin que ello signifique ausencia del supuesto de dependencia económica para obtener el derecho a recibir la pensión por muerte de su descendiente, en tanto la condición que ha establecido el legislador de Colima es proporcional en el sentido de que basta demostrar que el padre o madre **hubiesen** dependido económicamente del hijo afiliado para gozar de la pensión por muerte, lo que implica que esa dependencia pudo ser total o parcial.

89. Es así que este Tribunal Pleno encuentra que la condición que establece la porción normativa impugnada relativa a que el padre y/o madre hubiesen dependido económicamente del descendiente fallecido para tener derecho a recibir la pensión por muerte, resulta constitucional a la luz de los principios de previsión social, en tanto como se analizó supera el test de proporcionalidad; y de forma destacada porque encuentra coherencia en los fines que persigue el derecho a la seguridad social, sin que contradiga las bases mínimas que se

"1. La edad y el parentesco de los servidores públicos y sus familiares beneficiarios se acreditará ante el Instituto en los términos de la legislación civil aplicable, y en su caso, la dependencia económica mediante procedimiento que se siga ante autoridad judicial o administrativa o bien, con documentación que extiendan las autoridades competentes."



han establecido en el parámetro de regularidad constitucional, máxime que expresamente se contempla la dependencia económica como característica de los beneficiarios para favorecer a los individuos que en realidad se ven afectados ante la contingencia de muerte de un trabajador del Estado.

90. Además, es infundado lo argüido por la Comisión actora en el sentido de que se violenta la garantía de igualdad porque en la lista de prelación de beneficiarios que establece el artículo 92 impugnado solamente se exige al padre y/o a la madre el requisito de demostrar dependencia económica, lo cual este Tribunal Pleno corrobora que no es así, en tanto, como se lee del propio artículo 92 impugnado⁵⁰ y el diverso 93 de la ley impugnada,⁵¹ la norma solamente establece la presunción legal en el caso de la o él cónyuge, concubina o concubino, e hijos menores de edad, para recibir la pensión sin necesidad de demostrar la dependencia económica.

91. En cambio, tratándose de un excónyuge, se debe demostrar que se ha recibido pensión de alimentos del servidor público fallecido, esto es, se precisa

⁵⁰ "Artículo 92. Prelación de derechos de beneficiarios

"1. El orden de prelación para gozar de la pensión por causa de muerte de un pensionado o afiliado será el siguiente:

"I. El cónyuge supérstite, sólo o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado cuando los hubiera;

"II. A falta de cónyuge, la concubina o concubinario, por sí solos o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado; o estos solos a falta de concubina o concubinario; o

"III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre, conjunta o separadamente, en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social.

"2. Las personas divorciadas no tendrán derecho a la pensión de quien haya sido su cónyuge, a menos que a la muerte del causante, éste estuviese ministrándole alimentos por condena judicial y siempre que no existan viuda o viudo, hijos, concubina o concubinario y ascendientes con derecho a la misma. Cuando las personas divorciadas disfrutasen de la pensión en los términos de este artículo, perderán dicho derecho si contraen nuevas nupcias o si viviesen en concubinato."

⁵¹ "Artículo 93. Derechos de pensión de orfandad por fallecimiento del afiliado

"1. Tratándose de los hijos del afiliado o pensionado, para recibir la pensión deberán ser menores de dieciocho años o bien hasta veinticinco años, previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior con reconocimiento oficial de la Secretaría de Educación Pública.

"2. Los hijos del afiliado o pensionado que sean mayores de dieciocho años, pero estén incapacitados o imposibilitados parcial o totalmente para trabajar, acreditado por dictamen emitido por institución de seguridad social o en su caso por el Instituto, o bien declarados en estado de interdicción por autoridad judicial, recibirán la pensión hasta en tanto subsista la incapacidad."



la misma condicionante de existencia de una dependencia económica para obtener la pensión por muerte. Mismo caso del supuesto de los hijos mayores de edad como beneficiarios, quienes sólo tendrán derecho a la pensión de orfandad en caso de demostrar la dependencia económica a causa de imposibilidad parcial o total de trabajar.

92. Por tanto, es claro que el requisito de dependencia económica de los beneficiarios que tienen derecho a recibir los derechos de seguridad social a causa de muerte de quien cotizó en el sistema de seguridad social, encuentra una lógica en los fines propios que persigue la previsión social y supera el test de proporcionalidad en sentido estricto sin que afecte el principio de igualdad entre los sujetos que pueden tener la calidad de beneficiarios de una pensión por muerte del servidor público afiliado o pensionado.

93. En suma, considerando que la pensión por causa de muerte **busca proteger la seguridad y bienestar de los dependientes o miembros de una familia**, entendida en una concepción amplia y dinámica, conforme el concepto constitucional de familia que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha derivado de los principios constitucionales del artículo 4o. de la Constitución Federal, es que ante el riesgo de la muerte del trabajador o pensionado la condición relativa a dependencia económica para gozar de una pensión por muerte, encuentra asidero constitucional sustentado en los principios de solidaridad, asistencia y ayuda mutua que responden no sólo vínculos sanguíneos y afectivos sino también por la garantía de sobrevivencia y subsistencia que deben ser protegidas por el sistema de previsión social.

94. Máxime que, como se ha reiterado, la pensión por causa de muerte no es una concesión gratuita o generosa, sino que constituye un seguro que se activa con la muerte del trabajador o pensionado y deriva directamente de las aportaciones que éste haya hecho por determinado número de años de trabajo productivo y una de las finalidades de tales aportaciones es garantizar, aunque sea en una parte, la subsistencia de los dependientes o quienes sufran directamente la contingencia de la falta de recursos después de acaecida la muerte del trabajador; así el disfrute de ese derecho busca hacer efectiva la garantía de la previsión social, orientada a otorgar tranquilidad y bienestar de los familiares y/o dependientes del trabajador o pensionado fallecido.



95. A mayor abundamiento, cabe señalar que en el marco del derecho social, diversos ordenamientos prevén el derecho de los dependientes económicos a percibir los beneficios derivados de las prestaciones otorgadas en favor de los sujetos de ese tipo de normas; así, el numeral 501, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo,⁵² establece que tienen derecho a recibir indemnización en los casos de muerte o desaparición derivada de un acto delincencial, a falta de cónyuge supérstite, hijos y ascendientes, las personas que dependían económicamente del trabajador, quienes concurren con la concubina o concubino.

96. Asimismo, el artículo 78 de la vigente Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado,⁵³ establece que los beneficiarios legales del trabajador titular de una cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez serán los familiares derechohabientes que establece la sección de pensión por causa de muerte del seguro de invalidez

⁵² "Artículo 501. Tendrán derecho a recibir indemnización en los casos de muerte o desaparición derivada de un acto delincencial:

"...

"III. A falta de cónyuge supérstite, concurrirá con las personas señaladas en las dos fracciones anteriores, la persona con quien el trabajador vivió como si fuera su cónyuge durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte, o con la que tuvo hijos, sin necesidad de realizar investigación económica, siempre que ambos hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concubinato;

"IV. Las personas que dependían económicamente del trabajador concurrirán con quienes estén contemplados en cualquiera de las hipótesis de las fracciones anteriores, debiendo acreditar la dependencia económica, y ..."

⁵³ "Artículo 78. Los beneficiarios legales del trabajador titular de una cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez serán los familiares derechohabientes que establece la sección de pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida.

"En caso de fallecimiento del trabajador, si los beneficiarios a que se refiere el párrafo anterior, ya no tienen derecho a pensión por el seguro de invalidez y vida, el PENSIONISSSTE o la administradora respectiva entregarán el saldo de la cuenta individual en partes iguales a los beneficiarios legales que haya registrado el trabajador en el instituto."

"El trabajador, deberá designar beneficiarios sustitutos de los indicados en el párrafo anterior, única y exclusivamente para el caso de que faltaren los beneficiarios legales. El trabajador podrá en cualquier tiempo cambiar esta última designación. Dicha designación deberá realizarla en el PENSIONISSSTE o en la Administradora que le opere su cuenta individual.

"A falta de los beneficiarios legales y sustitutos, dicha entrega se hará en el orden de prelación previsto en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo. Cualquier conflicto deberá ser resuelto ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje."



y vida (hijos, cónyuge supérstite, concubina, concubinario, madre o padre, otros ascendientes que dependan económicamente del trabajador o pensionado); que el trabajador deberá designar beneficiarios sustitutos, única y exclusivamente para el caso de que faltaren los beneficiarios legales; y que a falta de beneficiarios legales y sustitutos, la entrega del numerario correspondiente al saldo de la cuenta individual se hará en el orden de prelación previsto en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo, entre quienes se encuentran, como se ha señalado, **las personas que dependían económicamente del trabajador.**

97. Por su parte, la Ley Agraria, en su numeral 18, fracción V, dispone que cuando el ejidatario no haya hecho designación de sucesores, o cuando ninguno de los señalados en la lista de herederos pueda heredar por imposibilidad material o legal, los derechos agrarios se transmitirán de acuerdo con el orden de preferencia siguiente: cónyuge, concubina o concubinario, uno de los hijos, uno de los ascendientes o "cualquier otra persona de las que dependan económicamente de él".⁵⁴

98. Lo que corrobora que la condicionante de dependencia económica para la transmisión de derechos de seguridad social se prevé como medio idóneo en diversos campos que corresponden al derecho social, al reconocer en favor de los dependientes económicos, el derecho a recibir los beneficios derivados de las normas que lo regulan.

99. Por otra parte, la medida que se analiza tampoco transgrede el principio de progresividad que permea los derechos económicos sociales y culturales,⁵⁵

⁵⁴ **Artículo 18.** Cuando el ejidatario no haya hecho designación de sucesores, o cuando ninguno de los señalados en la lista de herederos pueda heredar por imposibilidad material o legal, los derechos agrarios se transmitirán de acuerdo con el siguiente orden de preferencia:

"I. Al cónyuge;

"II. A la concubina o concubinario;

"III. A uno de los hijos del ejidatario;

"IV. A uno de sus ascendientes; y

"V. A cualquier otra persona de las que dependan económicamente de él."

⁵⁵ Ver tesis: 2a./J. 35/2019 (10a.), de título, subtítulo y texto: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO. 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



en tanto que la condicionante que estableció el legislador del Estado de Colima no constituye una medida regresiva al régimen de seguridad social que establece el legislador de Colima, pues de los sistemas de pensiones que se preveían con anterioridad a la emisión de la ley impugnada no se desprende que la pensión a causa de muerte del servidor público afiliado o pensionado permitiera recibir dicho beneficio sin demostrar la dependencia económica con el trabajador fallecido. Aunado a que los artículos transitorios de la legislación impugnada regulan el régimen de los servidores públicos en transición.

100. Y, especialmente, porque como se ha venido corroborando a lo largo de este análisis no se transgreden las bases mínimas que establece el contenido del derecho a la seguridad social de acuerdo al parámetro de regularidad constitucional, el cual reconoce que la dependencia económica de la cónyuge o los hijos puede condicionar el goce de la pensión en el rubro de sobrevivencia, luego es que incluso la medida diseñada por el legislador de Colima no atenta contra la obligación del Estado mexicano de garantizar los pisos mínimos establecidos para el goce de derechos humanos y por el contrario se verifica que incluso se amplía el criterio de protección al contemplar a sujetos diversos para constituirse como beneficiarios de una pensión por sobrevivencia, lo cual resulta acorde con el principio de progresividad.

101. Por último, este Tribunal Pleno advierte que no procede el análisis solicitado por la Comisión actora para verificar si la condición de requerir que

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."

Décima Época, registro digital: 2019325. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, materias constitucional y común, página: 980.



los ascendientes hubiesen dependido económicamente del descendiente afiliado o jubilado fallecido, impide alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que nace de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en la ciudad de Nueva York en septiembre de dos mil quince, en tanto que dicho documento no forma parte del parámetro de regularidad constitucional⁵⁶ que reconoce el derecho de seguridad social y establece los principios y bases mínimas de la previsión social, el cual ya se ha analizado y por el que se concluye que la medida relativa a condicionar dependencia económica parcial o total de los ascendientes resulta constitucional al perseguir uno de los fines básicos de la previsión social, como es el bienestar de los dependientes económicos ante la muerte del trabajador titular de los derechos de seguridad social, aunado que resulta idónea, necesaria y proporcional.

102. Con base en los razonamientos hasta aquí elaborados, este Tribunal Pleno concluye que la porción normativa impugnada de la fracción III del artículo

⁵⁶ Ver tesis: P./J. 20/2014 (10a.): "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. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como Norma Fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano." Décima Época, registro digital: 2006224. Instancia: Pleno, Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, materia constitucional, página: 202.



92 de la Ley de Pensiones para los Servidores Públicos del Estado de Colima que dice: "*en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado*" resulta válida, al ser conforme con el derecho de seguridad y previsión social que reconoce el artículo 123, apartado B, fracción XI, así como el numeral 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 9 del Protocolo de San Salvador, y las normas mínimas de seguridad social, establecidas en el Convenio Número 102 de la Organización Internacional del Trabajo.

VIII EFECTOS

103. El artículo 73, en relación con el 45, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, establecen lo siguiente:

"Artículo 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

"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 registrarán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

104. Igualmente, debe tomarse en cuenta lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la misma ley, que establece (subrayado propio):

"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 efica-



cia 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."

105. La declaratoria de invalidez a la que se llegó en la presente sentencia tiene efectos generales y los puntos resolutiveos serán notificados al Congreso del Estado de Colima, así como al Poder Ejecutivo de esa entidad. La vigencia de los efectos generales surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Colima. En ese sentido, se declara la inconstitucionalidad de la porción normativa de la fracción III del artículo 92 de la Ley de Pensiones para los Servidores Públicos del Estado de Colima que dice:

"[y] no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social."

106. Así, la fracción III del artículo 92 de la Ley de Pensiones para los Servidores Públicos del Estado de Colima que aquí se impugna deberá leerse:

"Artículo 92. Prelación de derechos de beneficiarios

"1. El orden de prelación para gozar de la pensión por causa de muerte de un pensionado o afiliado será el siguiente:

"...

"III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre, conjunta o separadamente, en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado."

107. Lo anterior sin que este Tribunal Pleno advierta la necesidad de declarar alguna otra norma o porción normativa por extensión por dependencia de la norma invalidada.

En suma, por lo expuesto y fundado,



SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 92, numeral 1, fracción III, en su porción normativa "en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado", de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto No. 616, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, en los términos del apartado VII, parte segunda, de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 92, numeral 1, fracción III, en su porción normativa "y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social", de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto No. 616, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, de conformidad con el apartado VII, parte primera, de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima, en los términos precisados en su apartado VIII.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", 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 con reservas en cuanto a la oportunidad, Pardo Rebollo, 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 la demanda, a la competencia, a la precisión de la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte preliminar, denominada "Parámetro constitucional". Los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 92, numeral 1, fracción III, en su porción normativa "en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado", de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto No. 616, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa 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 la metodología, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 92, numeral 1, fracción III, en su porción normativa "y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social", de la Ley de Pensiones de los Servidores



Públicos del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto No. 616, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó en votación económica 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 VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.

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.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de junio de 2021.

La tesis de jurisprudencia y aisladas 2a./J. 130/2016 (10a.), 1a. CCLXIII/2016 (10a.), 2a./J. 128/2019 (10a.), 1a. CCLXV/2016 (10a.), 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), 1a. CCLXX/2016 (10a.), 1a. CCLXXII/2016 (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 noviembre de 2016 a las 10:22 horas, 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas, 20 de septiembre de 2019 a las 10:29 horas, 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 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.



Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en la acción de inconstitucionalidad 91/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el veinticinco de mayo dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 91/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 92, numeral 1, fracción III, en la porción normativa: "*en caso de que hubieren dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social*" de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima.

Por unanimidad de once votos, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de la porción normativa "*y no posean una pensión derivada de cualquier régimen de seguridad social*", mientras que por una mayoría de ocho votos se reconoció la validez de la porción normativa "*en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado*", ambas del artículo 92, numeral 1, fracción III de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima.

Suscribo el presente voto concurrente para exponer de manera sistemática las razones por las cuales comparto el sentido de la sentencia y sostengo diferencias metodológicas.

I. Constitucionalidad de la porción normativa relativa a la incompatibilidad de pensiones

En primer término, el Tribunal Pleno declaró la **invalidez** de la porción normativa "*y no posean una pensión derivada de cualquier régimen de seguridad social*", contenida en el artículo 92, numeral 1, fracción III de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima por resultar inconstitucional a la luz del derecho a la seguridad social, conforme a un escrutinio intermedio.

La sentencia advierte que la porción normativa de que se ha dado noticia establece *prima facie* una restricción al derecho de seguridad social, por lo que procede a realizar un examen de proporcionalidad. Al respecto, determina que no supera la primera grada porque no persigue una finalidad constitucionalmente válida en la lógica de la previsión social. Conforme a lo anterior, concluye que es inconstitucional.



Si bien comparto el sentido de la sentencia, respetuosamente, me aparto de la metodología, en virtud de que el test de proporcionalidad es el idóneo para analizar la constitucionalidad de intervenciones a derechos fundamentales;¹ no obstante, tratándose de derechos económicos, sociales y culturales se debe utilizar un estándar más flexible que atienda al grado de afectación de la medida.

Como expuse en el amparo en revisión 566/2015, resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte el quince de febrero de dos mil diecisiete, los derechos sociales imponen al Estado tres tipos de obligaciones, a saber: **i)** proteger el núcleo esencial del derecho; **ii)** realizar progresivamente el alcance del derecho y **iii)** no adoptar injustificadamente medidas regresivas. El análisis del cumplimiento de cada obligación se hace de manera individual y atendiendo a metodologías diferentes.

En este orden de ideas, se entiende que incumple el deber de proteger el núcleo esencial de los derechos sociales cuando una restricción a estos afecta la dignidad de las personas, en cuyo caso los tribunales deberán ordenar la inmediata protección del derecho. Para analizar si ha realizado progresivamente el alcance del derecho, los órganos jurisdiccionales deben determinar si la medida se inscribe en una política pública *razonable* para alcanzar el objetivo impuesto por el derecho. Finalmente, la constitucionalidad de una medida regresiva en materia de derechos económicos, sociales y culturales depende de que supere un test de proporcionalidad.

¹ Tesis aislada 1a. CCLXV/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la federación*, Décima Época, Tomo II, noviembre de 2016, página 902, registro digital: 2013143, de título, subtítulo y texto: "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA. Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos."



En el caso, se advierte que la norma impugnada establece que a falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará al padre y/o madre del afiliado o pensionado, siempre y cuando no posea una propia derivada de cualquier régimen de seguridad social. En otras palabras, incorpora la incompatibilidad de una pensión de sobrevivencia para ascendentes con una propia, como pudiera ser de viudez, incapacidad permanente o parcial, etc.

Ahora bien, la norma no afecta la dignidad de las personas, por lo que no incide en el núcleo esencial del derecho. Sin embargo, incumple el deber de alcanzar progresivamente la realización del mismo, conforme a un estándar de razonabilidad. Lo anterior, en virtud de que si bien persigue una finalidad legítima consistente en cubrir el riesgo de muerte a familiares sobrevivientes, excluir a quienes gozan de una pensión derivada de cualquier otro régimen no tiene una relación racional con este objetivo.

En efecto, cada prestación tiene orígenes distintos, cubre riesgos diferentes y goza de autonomía financiera. Mientras que las pensiones por sobrevivencia derivan de las aportaciones que realizó el trabajador en vida para cubrir el riesgo de muerte a sus dependientes económicos; las otras que pudieran gozar los ascendentes, tales como por jubilación nacen de las aportaciones que realizó el padre o madre para garantizar una vida digna en su etapa de retiro.

Por estos motivos, la porción normativa "*y no posean una pensión derivada de cualquier régimen de seguridad social*", contenida en el artículo 92, numeral 1, fracción III de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado es inconstitucional.

II. Constitucionalidad de la porción normativa relativa a la dependencia económica

En segundo lugar, el Tribunal Pleno reconoció la **validez** de la porción normativa "*en caso que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado*", contenida en el artículo 92, numeral 1, fracción III de la Ley de Pensiones para los Servidores Públicos del Estado de Colima, por resultar constitucional a la luz de los derechos a la seguridad social, igualdad, no discriminación y progresividad.

Para analizar la constitucionalidad de la restricción al derecho a la seguridad social, la sentencia utiliza un test de proporcionalidad. Al respecto, concluye que la medida: i) persigue una finalidad constitucionalmente válida, esto es, proteger que los recursos se destinen al auxilio de las personas que se ven



afectadas ante la muerte del servidor público; **ii)** es idónea, ya que exigir una dependencia económica garantiza el cumplimiento del objetivo en cuestión; **iii)** resulta necesaria, toda vez que no existe una medida alternativa que tutele dicha finalidad y **iv)** es proporcional en sentido estricto, en virtud de que no restringe desproporcionadamente el derecho de los ascendentes.

Como siguiente punto, la sentencia aborda la constitucionalidad de la norma a la luz del derecho a la igualdad y no discriminación. Considera que no lo transgrede porque exige acreditar la dependencia tratándose del excónyuge e hijos mayores de edad, estableciendo una presunción de necesidad para el caso del cónyuge, concubino e hijos menores de edad.

Finalmente, el fallo se pronuncia sobre el principio de progresividad. Señala que la norma es constitucional porque los sistemas de pensiones anteriores no establecían beneficios en favor de familiares sobrevivientes.

Si bien comparto el sentido de la sentencia, respetuosamente me aparto de la metodología, en virtud de que para analizar la constitucionalidad de la restricción al derecho a la seguridad social he desarrollado un estándar diverso, el cual estimo es más flexible que el test de proporcionalidad. Por otra parte, tratándose del derecho a la igualdad y el principio de progresividad se debe atender a un juicio de razonabilidad. Me explico.

A. Derecho a la seguridad social y principio de progresividad

Como precisé en el apartado anterior, tratándose de derechos económicos, sociales y culturales el análisis atiende al grado de afectación, esto es, si la medida incide en el núcleo esencial del derecho, el deber de realizar progresivamente su alcance y de no adoptar medidas regresivas.

Ahora bien, la porción normativa analizada exige a los ascendentes acreditar cierto grado de dependencia económica del afiliado o pensionado, a fin de recibir la pensión de sobrevivencia. Al respecto, cabe destacar que el derecho a la seguridad social brinda protección, entre otros supuestos, ante la falta de ingresos derivada de la muerte del sostén de la familia, lo que lleva implícita una noción de necesidad.²

² **Constitución General**

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.



De esta manera, la norma no afecta el núcleo esencial del derecho a la seguridad social de los ascendentes porque no lesiona su dignidad. Lo anterior, puesto que aquellos que no tengan una relación de dependencia económica con el fallecido, no enfrentarán dificultades para obtener las condiciones materiales que aseguren su subsistencia en condiciones de dignidad, al tener de autonomía financiera.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"...

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

"...

"XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte."

Protocolo Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

"**Artículo 9.** Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social."

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

"**Artículo 9.** Derecho a la seguridad social

"1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

"2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto."

Observación General 19 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales

"2. El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.

"i) Sobrevivientes y huérfanos

"...

"21. Los Estados Partes también deben asegurar que se concedan prestaciones de supervivencia y de orfandad tras la muerte del sostén de la familia afiliado a la seguridad social o con derecho a una pensión (18). Las prestaciones deben incluir los gastos de los servicios fúnebres, en particular en los Estados Partes en que esos gastos son prohibitivos. Los sobrevivientes o huérfanos no deben ser excluidos de los planes de seguridad por motivos prohibidos de discriminación y deben recibir asistencia para tener acceso a los planes de seguridad social, en particular cuando enfermedades endémicas como el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria privan del apoyo de la familia y de la comunidad a un gran número de niños o personas de edad."



De igual manera, no transgrede la obligación de realizar progresivamente el alcance del derecho porque supera un juicio de razonabilidad. En efecto, la medida persigue una finalidad legítima consistente en proteger económicamente a los familiares del servidor público que dependían del mismo, ante su fallecimiento. De igual forma, guarda suficiente relación con esa finalidad porque exige a los ascendentes acreditar cierto grado de dependencia económica. En esas condiciones, es dable concluir que se trata de una política pública que razonablemente busca la plena realización del derecho.

Finalmente, estimo que en el presente caso no existe regresividad normativa, ya que no se limitaron los derechos o beneficios que se otorgaban al amparo de la ley anterior. A mayor abundamiento, la Ley de Pensiones Civiles del Estado de Colima (abrogada por la nueva ley) sólo contemplaba pensiones por retiro.³ Esto es, no reconocía derecho alguno en favor de los sobrevivientes, tales como la viuda o los hijos, mucho menos los ascendentes.

En esta tesitura, tampoco existe regresividad de resultados, ya que con la emisión de la ley cuestionada se logró una mayor satisfacción generalizada del derecho. Ello, al haberse incorporado nuevos beneficios, como las pensiones de sobrevivencia.

B. Derecho a la igualdad y no discriminación

Como ha determinado el Tribunal Pleno de manera reiterada, no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. A fin de

³ **Ley de Pensiones Civiles del Estado de Colima**

"**Artículo 1.** Para los efectos que precisa esta ley, se crea un organismo descentralizado, denominado Dirección de Pensiones del Estado. Esta ley tiene aplicación para los funcionarios y empleados al servicio del Estado."

"**Artículo 3.** Las personas a que se contraen los artículos anteriores tienen derecho conforme a las disposiciones de la presente ley y en los casos y con los requisitos que ella establece, a los siguientes beneficios

"I. Pensiones de retiro.

"II. Devolución de los descuentos que se les hubieren hecho para integrar el fondo económico de la Dirección, al separarse del servicio.

"III. Obtención de préstamos hipotecarios.

"IV. Obtención de préstamos quirografarios.

"V. Obtener en propiedad o arrendamiento casas o terrenos propiedad de la Dirección de Pensiones.

"VI. Los demás que establece esta ley."



determinar si una distinción legislativa se encuentra justificada, ésta debe someterse a un escrutinio ordinario.⁴

En el caso, el artículo 92, fracción III de la Ley de Pensiones de Servidores Públicos para el Estado de Colima⁵ establece un trato diferenciado, pero éste supera un juicio de razonabilidad.

En efecto, la norma instaura requisitos a cargo de los ascendientes que no son exigidos respecto de los cónyuges, concubinos o hijos. A saber: **i)** depender económicamente del pensionado o afiliado y **ii)** no gozar de otra pensión.⁶ Sin embargo, persigue una finalidad legítima, en virtud de que busca proteger a aquellos dependientes económicos del trabajador o pensionado que se ven afectados con motivo de su muerte. Asimismo, guarda suficiente relación con dicho objetivo porque requiere a ascendientes, hijos mayores de edad y excónyuges acreditar el requisito de dependencia, mientras presume la necesidad de menores de edad, cónyuges y concubinos.

Estas presunciones que no son gratuitas, sino que tienen sustento en distintas obligaciones. En el caso de los hijos menores de edad, se presume la necesidad, en virtud de la obligación alimentaria que surge como consecuencia de la patria potestad. La presunción de dependencia de los cónyuges o concubinos sobrevivientes proviene del deber de asistencia mutua y de contribuir al sostenimiento económico del hogar.

Por estos motivos, estimo que la porción normativa "*en caso que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado*", contenida en el artículo 92,

⁴ Al respecto, véase la acción de inconstitucionalidad 61/2016, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de cuatro de abril de dos mil diecisiete.

⁵ **Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima**

"Artículo 92. Prelación de derechos de beneficiarios

"1. El orden de prelación para gozar de la pensión por causa de muerte de un pensionado o afiliado será el siguiente:

"I. El cónyuge supérstite, sólo o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado cuando los hubiera;

"II. A falta de cónyuge, la concubina o concubinario, por sí solos o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado; o estos solos a falta de concubina o concubinario; o

"III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre, conjunta o separadamente, en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social."

⁶ En atención a que en la sentencia se declaró la invalidez de la segunda condición, me centraré en el análisis de la primera.



numeral 1, fracción III, de la Ley de Pensiones para los Servidores Públicos del Estado de Colima es constitucional.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de junio de 2021.

La tesis aislada 1a. CCLXV/2016 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas.

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 la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 91/2018.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veinticinco de mayo de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en la que solicitó la invalidez del artículo 92, numeral 1, fracción III, en la porción normativa "en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social" de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, publicada mediante Decreto Número 616 en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el 28 de septiembre de 2018.

La CNDH argumentó que dicha porción normativa viola los principios y derechos de previsión social reconocidos en el Texto Constitucional, así como el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales al condicionar el goce de la pensión de ascendencia por muerte del servidor público a dos condiciones: (i) a que el padre o la madre hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado; y (ii) a que éstos no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social. Asimismo, argumentó que se transgredían los principios de progresividad, legalidad y seguridad jurídica de los destinatarios de la norma al existir incongruencia con el diverso artículo 99 de la ley impugnada.

a. Decisión del Pleno

Previo al estudio de fondo, el proyecto de sentencia hizo un análisis para definir el parámetro de control constitucional con el cual la mayoría de los integrantes



estuvo de acuerdo, sin embargo, me aparté de este apartado porque considero que metodológicamente es suficiente con lo señalado en el estudio de fondo para la resolución del presente asunto.¹

Posteriormente, el proyecto se dividió en dos apartados para analizar la porción normativa impugnada, toda vez que en la misma se exigían dos requisitos para poder gozar de la pensión por causa de muerte de un pensionado o afiliado: no gozar de otra pensión y que los ascendientes del fallecido comprueben ser sus dependientes económicos.

Respecto del primer requisito, el Pleno por unanimidad de votos declaró inconstitucional la porción normativa que regulaba la exigencia de no gozar de otra pensión de seguridad social para el goce de pensión por fallecimiento. Lo anterior, porque el requisito no superaba un test de razonabilidad, pues el beneficio de tener dos pensiones persigue un fin constitucionalmente válido, además de que no es un supuesto que esté en la libertad de configuración del legislador local.²

Por su parte, respecto del segundo requisito, por mayoría de votos el Pleno reconoció la constitucionalidad de la porción normativa que condiciona el goce de la pensión a los ascendientes que hubiesen dependido económicamente de la o del servidor público fallecido. Condición que, contrario al primer requisito analizado, la sentencia consideró que sí superaba un test de razonabilidad por resultar idónea y proporcional para cumplir con los fines de la previsión social. Cuestión que, muy respetuosamente, no comparto por las razones que expongo a continuación.

b. Motivos del disenso

Si bien compartí un segmento importante del proyecto, no coincidí con el parámetro propuesto como metodología de análisis y tampoco con el apartado "*Análisis de la porción normativa que condiciona al goce de la pensión a los ascen-*

¹ Este apartado se aprobó por mayoría de siete votos a favor de la parte considerativa respectiva; la Ministra Esquivel Mossa, en contra de algunas de sus consideraciones; y voto en contra de los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, la Ministra Ríos Farjat y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

² 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 la metodología.



dientes que hubiesen dependido económicamente de la o del servidor público fallecido", que propuso la constitucionalidad del requisito. Voté en contra de esta parte porque, a diferencia de la mayoría,³ me parece que la fracción III del numeral 1 del artículo 92 de la Ley de Pensiones para los Servidores Públicos del Estado de Colima, en la porción normativa de referencia, sí es inconstitucional. Para la debida claridad del presente voto, se transcribe el precepto subrayando la parte medular:

"Artículo 92. Prelación de derechos de beneficiarios

"1. El orden de prelación para gozar de la pensión por causa de muerte de un pensionado o afiliado será el siguiente:

"I. El cónyuge supérstite, sólo o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado cuando los hubiera;

"II. A falta de cónyuge, la concubina o concubinario, por sí solos o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado; o estos solos a falta de concubina o concubinario; o

"III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre, conjunta o separadamente, **en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social.**

"2. Las personas divorciadas no tendrán derecho a la pensión de quien haya sido su cónyuge, a menos que a la muerte del causante, éste estuviese ministrándole alimentos por condena judicial y siempre que no existan viuda o viudo, hijos, concubina o concubinario y ascendientes con derecho a la misma. Cuando las personas divorciadas disfrutasen de la pensión en los términos de este artículo, perderán dicho derecho si contraen nuevas nupcias o si viviesen en concubinato."

Desde mi punto de vista, el artículo transcrito genera inequidad en su parte destacada porque claramente crea dos categorías distintas de beneficiarios sin

³ Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente.



seguir un razonable orden de prelación, porque los distingue a tal grado, que crea cargas probatorias para un conjunto posible de beneficiarios (ascendientes) en contraste con otro conjunto (cónyuge, concubino o concubina y descendientes) que no requiere demostrar dependencia económica.

En esta parte, la sentencia argumenta sobre la importancia de la dependencia económica para ser beneficiario de la pensión, presupuesto con el que coincide, lo que no comparto es que se inobserve que la exigencia de demostrar ese requisito recae sobre sólo una categoría de beneficiarios y no sobre el resto de los mencionados en el artículo, lo que rompe el principio de igualdad.

El principio de quién es beneficiario de una pensión de seguridad social es la dependencia económica, tal como se dispone, por ejemplo, en el artículo 9 numeral 1 del Protocolo de San Salvador,⁴ o en el párrafo 2 de la Observación General 19 del Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas,⁵ donde se dispone que el derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, sin discriminación, especialmente, entre otras cosas, contra el "apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo".

Es decir, el parámetro para identificar a quienes deben ser los beneficiarios de una pensión de seguridad social es la dependencia económica dentro de un vínculo familiar, sin embargo, el artículo 92 de la ley impugnada crea distinciones pues a unos beneficiarios les exenta de demostrar esa dependencia, en contraste con otros. Con esto se introduce, no un orden de prelación, sino dos categorías distintas de beneficiarios: unos que no ameritan demostrar dependencia, y otros que sí, distinción que no encuentro justificada en los precedentes convencionales anteriormente indicados ni en los que invoca la ejecutoria aprobada por la mayoría.

⁴ "Artículo 9

"Derecho a la Seguridad Social

"1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes."

⁵ "2. El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo."



Esta distinción es discriminatoria respecto a los ascendientes (como dependientes económicos), pues les arroja la carga de demostrar su dependencia sin que quede claro qué elementos debe colmar satisfactoriamente esa exigencia. Esto es contrario al artículo 1o. constitucional en lo referente al principio de igualdad y no discriminación.⁶ No es un orden de prelación, sino un diseño que genera desigualdad y da por hecho circunstancias que pueden ser irrealistas como, por ejemplo, que los hijos siempre son dependientes económicos, siendo que podrían ser mayores de edad y/o mantenerse con sus propios medios, y/o no vivir en el mismo núcleo familiar que la persona pensionada.

El legislador asume que los descendientes de una persona pensionada dependen económicamente de ella, cuando quizá no sea así, en tanto que su padre y/o madre tienen aquí la carga de demostrar que sí han tenido esa dependencia. La carga probatoria es desigual y, por lo tanto, se trata de una distinción discriminatoria para los ascendientes.

Adicionalmente, no puede soslayarse que el padre o la madre de la persona pensionada serán personas de la tercera edad, pues el supuesto de la norma es el fallecimiento de quien está pensionado, y muchos años se necesitan para que ese supuesto se actualice: más de tres décadas de trabajo en el servicio público. ¿Qué edad tendrán los padres de un servidor público que se ha pensionado luego de treinta años de servicio? ¿Cuántos padres o madres de pensionados fallecidos existen en Colima? ¿Cuál es su promedio de edad?

⁶ 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.

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."



Me parece desproporcionado que los ascendientes tengan que demostrar que han dependido de su hijo o hija pensionados en algún momento y someterse a un escrutinio probatorio, al que no se somete el resto de los beneficiarios de acuerdo con la norma impugnada. Por otra parte, dichos ascendientes bien pudieran haber tenido necesidades económicas y no haber recurrido a la ayuda de su hijo o hija mientras eran servidores públicos, al parecerles que quizá tal pensión apenas permitía vivir decorosamente y sin excesos a quien la ganaba. No son pocos los padres que piensan de esa forma.

Son imaginarios, por supuesto, pero también lo son los diseñados por el legislador colimense, que asume automática y subjetivamente que la dependencia económica sólo existe por parte de un grupo de familiares y, por tanto, no ameritan probarla, mientras que otros sí requieren demostrar tal dependencia. Esta situación introduce así elementos disruptivos en la cadena del orden de prelación. La cadena es sólo secuencial y los elementos integradores deberían estar sujetos uniformemente a los mismos parámetros: demostrar que se tiene o ha tenido dependencia económica, o no estar sujetos a ese requisito.

Por estas razones, respetuosamente, no comparto la conclusión alcanzada por la mayoría en este punto.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de junio 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 y concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en relación con la acción de inconstitucionalidad 91/2018.

En sesión celebrada el 25 de mayo de 2020, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, analizó la constitucionalidad del artículo 92, numeral 1, fracción III, de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 28 de septiembre de 2018.

La norma impugnada es del tenor siguiente:

"Artículo 92. Prelación de derechos de beneficiarios

"1. El orden de prelación para gozar de la pensión por causa de muerte de un pensionado o afiliado será el siguiente:



- "I. El cónyuge supérstite, sólo o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado cuando los hubiera;
- "II. A falta de cónyuge, la concubina o concubinario, por sí solos o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado; o estos solos a falta de concubina o concubinario; o
- "III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre, conjunta o separadamente, en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social." (La porción subrayada es la que se impugna).

Como se puede apreciar, el artículo 92 de la Ley de Pensiones de Colima contempla el orden de prelación para gozar de la pensión por causa de muerte de una persona pensionada o afiliada por el Estado. En específico, en el numeral 1, fracción III, impugnado en esta acción de inconstitucionalidad se contempla que, para el caso de inexistencia de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre del trabajador fallecido.

No obstante, en esta fracción III del artículo 92 se establecen dos condiciones para que la madre o padre del trabajador afiliado o pensionado accedan a la pensión por muerte: **a)** Que el padre o la madre del trabajador fallecido hubieran dependido económicamente de él; y **b)** Que éstos no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social.

Ahora bien, en la acción de inconstitucionalidad el Tribunal Pleno analizó las dos condiciones anteriores y, en esencia, concluyó que es inconstitucional la exigencia de no contar con otra pensión de seguridad social –cualquiera que sea su fuente y naturaleza–, pero es válido exigir que el padre o la madre hubieran dependido económicamente del trabajador fallecido.

En la sesión del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación voté a favor de la sentencia en cuanto a declarar la inconstitucionalidad del requisito de no contar con otra pensión de seguridad social, pero en contra de la posición mayoritaria de validar el requisito de acreditar la dependencia económica, que desde mi perspectiva es inconstitucional por vulnerar el derecho de seguridad y previsión social que se reconoce en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución General, así como con el artículo 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.



A continuación, expondré las razones que me llevaron a votar en ese sentido, para lo cual dividiré mi voto en los dos apartados siguientes.

1. Análisis de la porción normativa que exige para el goce de la pensión que los ascendientes "no gocen de otra pensión de seguridad social"

En este aspecto, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 92, numeral 1, fracción III, en su porción normativa "y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social", pues esta norma prevé una condicionante que vulnera el derecho a la seguridad social reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución General,¹ al restringir a los ascendientes en primer grado de la persona servidora pública, el derecho a recibir la pensión por causa de muerte del trabajador, cuando estén recibiendo una pensión propia.

Como lo manifesté en la sesión plenaria, estoy de acuerdo con la sentencia en que **es inconstitucional** exigir que el goce de una pensión por muerte del trabajador dependa de que los beneficiarios –en este caso los padres del servidor público fallecido– no cuenten con alguna otra pensión de seguridad social.

Al respecto, como lo he sostenido en precedentes –por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 12/2016–,² el artículo 123, apartado B, fracción XI, constitucional es el fundamento de las bases mínimas que deben aplicarse en toda la República respecto a los derechos de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado.

En estos precedentes se ha desarrollado el *principio de solidaridad* en materia de seguridad social, de manera que éste se traduce en el esfuerzo conjunto

¹ "Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"...

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

"...

"XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y **muerte**."

² Acción de inconstitucionalidad 12/2016, resuelta por el Pleno el 9 de julio de 2018, por unanimidad de 10 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 y **Aguiar Morales**.



de los trabajadores y del Estado para garantizar el otorgamiento de las prestaciones constitucionales mínimas –pensiones por retiro, invalidez o incapacidad y muerte–.

A partir de estas bases mínimas, desde 2011 –al resolver el amparo en revisión 956/2010–³ en la Segunda Sala y con motivo de su nueva integración, abandonamos el criterio sustentado con anterioridad, para sostener, como ya lo hacía la Primera Sala,⁴ que desde una nueva interpretación del artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución General se deriva el principio constitucional de previsión social, sustentado en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia ante los riesgos a que están expuestos, orientados necesariamente a procurar el mejoramiento del nivel de vida, por lo que decidimos que era inconstitucional el artículo 51, párrafo segundo, de la Ley del ISSSTE vigente en ese momento, por restringir el derecho a percibir íntegramente las pensiones de viudez y de jubilación, cuando la suma de ambas rebasara los 10 salarios mínimos.⁵

En ese precedente establecimos un estándar que ahora resulta aplicable –incluso así se hizo en la sentencia materia de este voto–, consistente en que existe compatibilidad para que una persona disfrute de más de una pensión, como es el caso, cuando éstas: **a)** tengan orígenes o fuentes distintas; **b)** Cubran riesgos diferentes; y **c)** Tengan autonomía financiera.

En efecto, **coincido** con el criterio del Pleno en que el hecho de que los ascendientes del trabajador fallecido sean beneficiarios de otra pensión de seguridad

³ Amparo en revisión 956/2010, resuelto por la Segunda Sala el 2 de marzo de 2011, por mayoría de 4 votos de los Ministros Valls Hernández (ponente), Luna Ramos, presidente Aguirre Anguiano y **Aguilar Morales**. El Ministro Franco González Salas votó en contra.

⁴ Jurisprudencia 1a./J. 66/2009, de rubro: "PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, AL RESTRINGIR EL DERECHO A RECIBIRLA, VIOLA LA GARANTÍA SOCIAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007)." Registro digital: 166890. [J]; 9a. Época; 1a. Sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXX, julio de 2009, página 333.

⁵ Tesis aislada 2a. XXX/2011 (9a.), de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 51, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE PREVISIÓN SOCIAL, CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007)." Registro digital: 160546. [TA]; Novena Época; 2a. Sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Libro III, Tomo 4, diciembre de 2011, página 3270.



social no impide que se sean beneficiarios de una pensión por muerte de su hijo, porque dada la naturaleza y origen de las pensiones, existe compatibilidad para que simultáneamente se goce de sus beneficios.

En el caso, existe compatibilidad entre la pensión por muerte del trabajador –en favor de los padres– con alguna otra obtenida por el esfuerzo de los ascendientes, como la jubilación.

De esta forma, se puede afirmar que las pensiones son compatibles, porque:

- a) Tienen orígenes distintos, pues la primera surge con la muerte del trabajador y la segunda se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador (ascendientes);
- b) Cubren riesgos diferentes, dado que la pensión por muerte protege la seguridad y bienestar de la familia ante el riesgo de la muerte del trabajador y la pensión por jubilación protege su dignidad en la etapa de retiro; y,
- c) Tienen autonomía financiera, ya que la pensión por muerte se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado fallecido y la pensión por jubilación se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado.

De esta manera, la condicionante en estudio constituye una restricción desproporcionada –como correctamente se sostiene en la sentencia– que vulnera la esencia de la previsión social que persigue el bienestar de las familias de los trabajadores.

Por estas razones, **voté a favor de declarar la invalidez** de la porción normativa "y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social", contenida en el artículo 92, numeral 1, fracción III, impugnado.

1. Análisis de la porción normativa que condiciona al goce de la pensión a los ascendientes "que hubiesen dependido económicamente del servidor público fallecido"

El Tribunal Pleno determinó, por mayoría de votos, que el artículo 92, numeral 1, fracción III, en la porción normativa: "*en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado*", es constitucional y acorde con el derecho de seguridad y previsión social reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución General.



En la sentencia se sostuvo que este requisito es válido porque la pretensión de mejorar el nivel de vida de una persona –padre o madre del trabajador– no es suficiente para concederle el derecho a recibir la transmisión de los beneficios de seguridad social del trabajador. La mayoría sostuvo que este requisito es razonable y proporcional, ya que dicha transmisión debe ser destinada a las personas que sufran la contingencia del fallecimiento del trabajador, por virtud de que en algún momento de la vida, hubieran tenido un vínculo de dependencia económica con el fallecido.

Aunado a lo anterior, en la sentencia se realizó una interpretación a fin de entender que la porción normativa impugnada no condiciona el acceso a la pensión por muerte a que los ascendientes tengan que demostrar una dependencia económica total, sino que únicamente deben demostrar que hay o hubo en algún momento de la vida laboral del servidor público una ayuda (parcial o total) para el sostenimiento o mejoramiento del nivel de vida de los ascendientes.

Ahora bien, como lo manifesté en la sesión plenaria, **no estoy de acuerdo con la posición mayoritaria** de reconocer la validez del artículo 92, numeral 1, fracción III, en la porción normativa: "*en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado*", pues contrario a lo sostenido en la sentencia, **me parece que se trata de un requisito desproporcionado que vulnera el derecho de seguridad y previsión social** que se encuentra reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución General, así como con el artículo 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.⁶

En la sentencia se sostiene que esta condicionante es proporcional y armónica con el sistema de seguridad social mexicano y, para llegar a esa conclusión, la mayoría parte de una premisa básica que se encuentra transversalmente en toda la argumentación, y que se puede sintetizar en que: las pensiones por muerte del trabajador se dirigen a proteger exclusivamente a las personas que tenían una dependencia económica con el trabajador fallecido.

Me parece que la premisa de la que se parte en la sentencia es una interpretación bien construida a partir del parámetro de constitucionalidad que se establece con base en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo

⁶ "Artículo 9. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social."



(OIT), pero no es la única interpretación posible, de manera que atendiendo a lo previsto en el artículo 1o. constitucional,⁷ debemos optar por aquella que sea más protectora para los derechos humanos de los trabajadores y sus familias.

Efectivamente, en la sentencia se elabora un marco constitucional y convencional que tiene como punto de partida el Convenio 102 de la OIT, adoptado el veintiocho de junio de 1952 a fin de establecer las bases mínimas a las que los Estados partes se encuentran obligados a garantizar en materia de seguridad social.

Específicamente, en el apartado X (artículos 59 a 64), del Convenio 102, se desarrollan las "*prestaciones de sobrevivientes*" entre las cuales se establece que, en el caso de la viuda, el derecho a la prestación puede quedar condicionado a la presunción de que es incapaz para subvenir a sus propias necesidades (artículo 60.1); o bien, que la legislación nacional podrá suspender la prestación si la persona beneficiaria ejerce actividades remuneradas (artículo 60.2).⁸

Asimismo, en el Convenio 102 de la OIT se establece como base mínima que las pensiones por muerte del trabajador deberán garantizar, al menos, la protección de las cónyuges e hijos del trabajador que fungió como "*sostén de la familia*" (artículo 61).⁹

⁷ "**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."

⁸ "**Artículo 60.**

"1. La contingencia cubierta deberá comprender la pérdida de medios de existencia sufrida por la viuda o los hijos como consecuencia de la muerte del sostén de familia; en el caso de la viuda, el derecho a la prestación podrá quedar condicionado a la presunción, según la legislación nacional, de que es incapaz de subvenir a sus propias necesidades.

"2. La legislación nacional podrá suspender la prestación si la persona que habría tenido derecho a ella ejerce ciertas actividades remuneradas prescritas, o podrá reducir las prestaciones contributivas cuando las ganancias del beneficiario excedan de un valor prescrito, y las prestaciones no contributivas, cuando las ganancias del beneficiario, o sus demás recursos, o ambos conjuntamente, excedan de un valor prescrito."

⁹ "**Artículo 61.**

"Las personas protegidas deberán comprender:



Como se puede apreciar, el Convenio 102 de la OIT fue adoptado en 1952 como una base a partir de la cual los Estados se comprometieron a un mínimo de protección de los trabajadores y sus familias. En este sentido, desde mi perspectiva, el Convenio 102 constituye únicamente un tope mínimo, de manera que los Estados-Nación pueden desarrollar e incluso ampliar los derechos reconocidos en este instrumento internacional.

De hecho, en nuestro marco constitucional y jurisprudencial hemos dado una interpretación más amplia a los derechos de prestación social que la mínima exigida en el Convenio de la OIT.

Además, estas normas básicas fueron de gran utilidad a partir de 1952, pero se basan en un modelo de familia "*tradicional*" y en una realidad social muy distinta a la que actualmente impera en nuestro País. Por ejemplo, a diferencia de 1950, cuando la esperanza de vida era de 46.9 años, en 2016 fue de 75.2 años, según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).¹⁰

De esta manera, actualmente tenemos otro contexto y necesidades sociales, pues se espera que las personas vivan cada vez más tiempo, lo que implica que sus necesidades de seguridad social y protección a partir de un deber de solidaridad, sean mayores.

Incluso, nuestra jurisprudencia –si bien tomó como base el Convenio 102 de la OIT– ha sido mucho más protectora de los derechos de seguridad social, por

"(a) sea a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia que pertenezca a categorías prescritas de asalariados, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados;

"(b) sea a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia a que pertenezca a categorías prescritas de la población económicamente activa, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes;

"(c) sea, cuando sean residentes, a todas las viudas y a todos los hijos que hayan perdido su sostén de familia y cuyos recursos durante la contingencia cubierta no excedan de límites prescritos, de conformidad con las disposiciones del artículo 67;

"(d) o bien, cuando se haya formulado una declaración en virtud del artículo 3, a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia que pertenezca a categorías prescritas de asalariados, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas."

¹⁰ <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/esperanza.aspx?tema=P>

<https://sinegi.page.link/uCRv>



ejemplo, al resolver el amparo en revisión 1927/2006,¹¹ la Segunda Sala estableció que no existe incompatibilidad ni impedimento para que una persona que tiene una pensión por viudez, pueda desempeñar un cargo, empleo o comisión remunerados en cualquier dependencia o entidad pública, porque ambos derechos tienen orígenes distintos y en conjunto, el nuevo empleo y la pensión hacen efectiva la garantía social orientada a garantizar la tranquilidad y bienestar de los familiares del trabajador pensionado muerto –lo que pareciera alejarse del artículo 60.2 del Convenio de la OIT)–.

De esta manera, me parece que **la esencia de nuestra jurisprudencia radica en la obligación constitucional de proteger la tranquilidad y bienestar del trabajador y de su familia**; por lo que no comparto la noción contenida en la sentencia por la que –estimo– se concluye que las pensiones por muerte del trabajador se dirigen a proteger exclusivamente a las personas que tenían una dependencia económica con el trabajador fallecido, ya que ése sería únicamente el piso mínimo de protección constitucional.

Por el contrario, atendiendo al principio de progresividad de los derechos humanos, **considero que la porción normativa impugnada es inconstitucional**, por establecer que los padres de un trabajador fallecido podrán ser beneficiarios de la pensión por muerte –en tercer orden de prelación– siempre y cuando acrediten que hubieran dependido económicamente del trabajador.

Para mí, esta exigencia y carga probatoria de acreditar una dependencia económica de los ascendientes con el trabajador fallecido es excesiva y no me resulta proporcional con la finalidad de "*garantizar el bienestar de los dependientes económicos*".

Al respecto, el artículo 123, apartado B, fracción XI, constitucional establece las bases mínimas sobre los derechos de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado y, sobre estas bases, hemos definido –por ejemplo, en la Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 956/2010–¹² que el principio constitucional de previsión social se sustenta en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los traba-

¹¹ Amparo en revisión 1927/2016, resuelto por la Segunda Sala, el 7 de marzo de 2007, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Azuela Güitrón, Góngora Pimentel, Aguirre Anguiano (ponente) y presidenta Luna Ramos. Ausente el Ministro Franco González Salas.

¹² Amparo en revisión 956/2010, resuelto por la Segunda Sala el 2 de marzo de 2011, por mayoría de 4 votos de los Ministros Valls Hernández (Ponente), Luna Ramos, presidente Aguirre Anguiano y **Aguilar Morales**. El Ministro Franco González Salas votó en contra.



jadores y su familia ante los riesgos a que están expuestos, orientados necesariamente a procurar el mejoramiento del nivel de vida.

Es decir, no se limita a proteger únicamente la supervivencia de la familia del trabajador, sino que protege incluso la tranquilidad y bienestar como valores supremos.

La porción normativa impugnada establece que los padres de un trabajador fallecido podrán ser beneficiarios de la pensión por muerte –en tercer orden de prelación– siempre y cuando acrediten que hubieran dependido económicamente del trabajador. Como se puede advertir, en este caso los ascendientes no compiten de forma alguna con un derecho a recibir la pensión por muerte del trabajador sobre los hijos o hijas del servidor público, ni sobre su cónyuge, concubina o concubinario, pues la norma sólo establece el orden de prelación.

Sin embargo, la norma parte de una lógica algo anticuada, ya que en ella se presume que los hijos y el cónyuge supérstite, y a falta de cónyuge, la concubina o concubinario pueden gozar de la pensión por muerte de un pensionado o afiliado, sin necesidad de acreditar una dependencia económica. Mientras que, en el tercer grado de prelación, los ascendientes sí deben demostrar que han dependido económicamente del trabajador fallecido.

Al respecto, **contrario a lo sostenido en la sentencia**, me parece que esta construcción normativa genera un trato desigual y vulnera el derecho de previsión social por exigir demostrar la dependencia económica únicamente a los ascendientes, y no así a cónyuge e hijos. Además, con esta estructura, se puede generar un estereotipo de familia, al asumir que "*una persona, usualmente el varón, se encarga de sostener económicamente a la esposa e hijos*", lo cual, evidentemente hemos superado en múltiples criterios de esta Suprema Corte.

En la sentencia se sostiene, además, que el requisito de demostrar la dependencia económica se contempla –en igual forma– en otros ordenamientos, como en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley del ISSSTE que remite a la propia ley laboral. **Sin embargo, no comparto esta lectura**, pues desde mi perspectiva, lo que se hace en esos ordenamientos, es justamente lo contrario: se presume que hijos, cónyuge y ascendientes tienen derecho a la pensión por muerte del trabajador, y en el caso de los ascendientes, únicamente la autoridad puede demostrar que no existía una dependencia económica.

En el artículo 501, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo¹³ se establece que tienen derecho a recibir indemnización por muerte o desaparición: el o la cón-

¹³ "Artículo 501. Tendrán derecho a recibir indemnización en los casos de muerte o desaparición derivada de un acto delincuencia:



yuge, los hijos y ascendientes, sin necesidad de demostrar una dependencia económica, pues en el caso de ascendientes, la carga probatoria recae sobre la autoridad.

De esta manera, para mí, la norma **es inconstitucional por ser contraria al derecho de seguridad y previsión social** que se encuentra reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución.

Incluso si se partiera de la idea de que la esencia del sistema de pensiones –y en específico la pensión por muerte del trabajador– exige una dependencia económica, me parece que, en todo caso, se debe garantizar que los ascendientes, al menos, tienen presuntivamente y sin necesidad de demostración, una dependencia económica con el trabajador fallecido. Por tanto, estimo que la porción normativa impugnada incluye un requisito que es absoluto y desproporcionado.

Las razones anteriores son las que motivaron que en la sesión plenaria votara por la invalidez del artículo 92, numeral 1, en la totalidad de la fracción III, de la Ley de Pensiones para los Servidores Públicos del Estado de Colima.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de junio 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*.

"...

"I. La viuda o el viudo, los hijos menores de dieciocho años y los mayores de esta edad si tienen una incapacidad de cincuenta por ciento o más, así como los hijos de hasta veinticinco años que se encuentran estudiando en algún plantel del sistema educativo nacional; **en ningún caso se efectuará la investigación de dependencia económica, dado que estos reclamantes tienen la presunción a su favor de la dependencia económica;**

"II. Los ascendientes concurrirán con las personas mencionadas en la fracción anterior sin necesidad de realizar investigación económica, **a menos que se pruebe que no dependían económicamente del trabajador;**

"III. A falta de cónyuge supérstite, concurrirá con las personas señaladas en las dos fracciones anteriores, la persona con quien el trabajador vivió como si fuera su cónyuge durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte, o con la que tuvo hijos, sin necesidad de realizar investigación económica, siempre que ambos hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concubinato;

"IV. Las personas que dependían económicamente del trabajador concurrirán con quienes estén contemplados en cualquiera de las hipótesis de las fracciones anteriores, debiendo acreditar la dependencia económica, y

"V. A falta de las personas mencionadas en las fracciones anteriores, el Instituto Mexicano del Seguro Social."



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

II. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA ESTABLECERLA COMO REQUISITO PARA ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17 TER, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

III. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. LA RESERVA CONSISTENTE EN TENER AQUÉLLA PARA OCUPAR DETERMINADOS CARGOS PÚBLICOS ESTÁ LIMITADA A QUE ESTOS, ASÍ COMO SUS FUNCIONES CORRESPONDIENTES, SEAN ESTRATÉGICOS, PRIORITARIOS Y VINCULADOS DIRECTAMENTE CON LA PROTECCIÓN DE LA SOBERANÍA Y LA SEGURIDAD NACIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17 TER, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17 TER, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

V. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17 TER, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

VI. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. LA RESERVA EXPLÍCITA DE CIERTOS CARGOS Y FUNCIONES PARA MEXICANOS POR NACIMIENTO ESTABLECIDA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE LIMITA, EN PRINCIPIO, A LOS QUE CORRESPONDEN A LA TITULARIDAD DE LOS PODERES DE LA UNIÓN, O A ÁMBITOS QUE



INCIDEN EN LA ESTRUCTURA BÁSICA ESTATAL, O EN ASPECTOS RELATIVOS A LA SOBERANÍA NACIONAL O A LA DEFENSA DE ÉSTA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17 TER, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

VII. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. EL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS CARECE DE FACULTADES PARA ESTABLECERLA COMO REQUISITO PARA SER COMISIONADO DEL INSTITUTO ESTATAL DE PROTECCIÓN DE LA IDENTIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17 TER, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17 TER, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 7 DE ENERO DE 2020. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **siete de enero de dos mil veinte** por el que se emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de la fracción I del artículo 17 Ter de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el once de diciembre de dos mil dieciocho.



I. Trámite

1. **Presentación del escrito, autoridades (emisora y promulgadora) y norma impugnada.** El diez de enero de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de Luis Raúl González Pérez, quien se ostentó como presidente de este organismo, promovió acción de inconstitucionalidad, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.¹

2. **Norma general impugnada.** En esta acción de inconstitucionalidad se impugna la fracción I del artículo 17 Ter, en la porción normativa "por nacimiento" de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el once de diciembre de dos mil dieciocho.

3. **Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que la fracción I del artículo 17 Ter, en la porción normativa "por nacimiento" de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, viola los derechos contenidos en los artículos 1o., 5o., 32 y 35 de la Constitución Federal, señalando para ello los siguientes conceptos de invalidez.

4. **Primero.** El artículo impugnado viola el derecho de igualdad y la prohibición de no discriminación, establecida en el artículo 1o. de la Constitución Federal, con base en el origen nacional de las personas, al establecer como uno de los requisitos a cumplir para poder ejercer el cargo de comisionado del Instituto Estatal de Protección a la Identidad el ser mexicano por nacimiento, excluyendo a aquellas personas cuya nacionalidad no es adquirida por nacimiento. Lo que representa una distinción injustificada respecto de aquellos connacionales por naturalización, tal y como lo prevé el artículo 30 de la Constitución Federal, en donde se establecen las formas en las que se adquiere la nacionalidad mexicana: por nacimiento y naturalización.

5. La norma impugnada no resiste un juicio de proporcionalidad o razonabilidad porque la restricción a la participación de los naturalizados mexicanos

¹ Página 28 vuelta del expediente principal.



no obedece a ninguna razón objetiva o supuesto constitucionalmente válido para justificar el requisito de ser ciudadano mexicano "por nacimiento", puesto que la función encomendada al Instituto Estatal de Protección a la Identidad de Tamaulipas, específicamente, de los comisionados, se desprende que no atienden a cuestiones referentes a la seguridad nacional, fuerzas armadas o a la titularidad de alguna Secretaría de Estado.

6. En el orden jurídico mexicano no puede existir discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, el género, la edad, la raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, que atente contra la dignidad humana, cuyo valor consagra la Constitución Federal y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, como salvaguarda a la dignidad personal que debe ser respetada en todo momento como un derecho fundamental. Asimismo, sobre estos aspectos destaca la Recomendación General No. XXX sobre la discriminación contra los no ciudadanos del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

7. La disposición normativa propicia una discriminación motivada por el origen nacional de las personas, situación que se ubica dentro de las categorías sospechosas, prohibidas por el ordenamiento constitucional y convencional.

8. Que, de conformidad con lo establecido en la Constitución Local, la atribución de los comisionados del Instituto Estatal de Protección a la Identidad del Estado de Tamaulipas consiste, esencialmente, en la expedición de la cédula estatal de identidad dentro del ámbito de su competencia, la cual no está encaminada a asegurar la soberanía y seguridad nacional, sino únicamente a realizar una gestión meramente administrativa. Es decir, no se trata de un cargo o de funciones ligadas a conceptos de lealtad, identidad o soberanía, respecto de los que deba evitarse todo recelo acerca de compromisos con Estados extranjeros.

9. Es por ello que tal medida es discriminatoria para los extranjeros que hayan adquirido la nacionalidad mexicana, en un cargo que no tiene ninguna relación con la defensa de la soberanía nacional. Por tanto, el artículo impugnado en la porción normativa "por nacimiento" de la Constitución Local es inconstitucional, puesto que restringe a los mexicanos por naturalización la capacidad para acceder al cargo público de comisionado del Instituto Estatal de Protección a la Identidad del Estado de Tamaulipas.



10. **Segundo.** La porción normativa impugnada viola los artículos 5o., 35, fracción VI, y 123 de la Constitución Federal, porque restringe el ejercicio del derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo a las personas que hayan adquirido la nacionalidad mexicana por naturalización, aun cuando el ejercicio del cargo de comisionado del mencionado Instituto Estatal de Protección a la Identidad no responde a los supuestos en los que se justifica exigir ser mexicano por nacimiento.

11. Si bien el artículo 32 de la Constitución Federal establece que es posible requerir ser mexicano por nacimiento, también lo es que dicha posibilidad no es irrestricta, sino que debe satisfacerse una cierta razonabilidad en función de los cargos de que se trate. El artículo impugnado genera un supuesto discriminatorio al sustentarse en motivos de origen nacional como condición determinante para acceder a un cargo público, implicando una distinción que tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de los derechos en igualdad de condiciones, en el caso, para ocupar el cargo de comisionado del referido instituto.

12. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el nombramiento de un cargo en la administración pública debe tener como función, no sólo la selección de los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, pues ésta es garantizada a través de la libre concurrencia. Así, el derecho al trabajo que se encuentra reconocido en el artículo 123 de la Constitución Federal también involucra, acceder a un cargo público en condiciones de igualdad, eliminando todos los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan acceder al servicio público con base en requisitos injustificados.

13. La fracción I del artículo 17 Ter de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, inhibe la posibilidad de que mexicanos naturalizados se dediquen a una actividad laboral a través del ejercicio de un cargo público, como lo es, el de comisionado del Instituto Estatal de Protección a la Identidad de la citada entidad federativa.

14. **Tercero.** La Constitución Federal prevé casos específicos en los que se podrá exigir la calidad de ser mexicano por nacimiento, esto es, cuando se



trate de funciones ligadas a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacional, respecto de los cuales deberá evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.

15. El artículo 32 constitucional establece que únicamente el Congreso de la Unión puede determinar los cargos y funciones en los cuales se podrá requerir ser mexicano por nacimiento, por lo que las Legislaturas Locales no se encuentran habilitadas para establecer dicha exigencia, ello de conformidad con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 48/2009. Así como también, que la exigencia de dicha reserva debe seguir los fines y objetivos que tenga la propia Constitución, como lo son los cargos que la propia Norma Fundamental expresamente señala deben reservarse a quienes tengan esa calidad.

16. Cita en apoyo a sus consideraciones la tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de rubro: "FACULTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO ES IRRESTRICTA, SINO QUE DEBE SATISFACER UNA RAZONABILIDAD EN FUNCIÓN DE LOS CARGOS QUE REGULE."

17. **Registro y turno del escrito de acción de inconstitucionalidad.** El once de enero de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, registrarla con el número 4/2019 y turnarla al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.²

18. **Admisión de la acción de inconstitucionalidad.** El Ministro instructor admitió la demanda en auto de veintiocho de enero de dos mil diecinueve en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, a quienes ordenó dar vista para que rindieran su informe, así como a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.³

² Página 33 del expediente en que se actúa.

³ Página 34 del expediente en que se actúa.



19. Informe del Poder Ejecutivo. El veintiséis de febrero de dos mil diecinueve, Abelardo Perales Meléndez, ostentándose con el carácter de consejero jurídico de la Secretaría General de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el informe en representación del Poder Ejecutivo, únicamente dando cuenta de que el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho promulgó el Decreto Legislativo Número LXIII-535, por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Local, en materia de "cédula estatal de identidad", específicamente, el artículo 17, fracción VII, 17 Ter y 58 fracciones LX, LXI y LXII y que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el once de diciembre de dos mil dieciocho.⁴

20. Informe del Poder Legislativo. El veintiocho de febrero de dos mil diecinueve, el diputado Luis René Cantú Galván presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el informe en representación del Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas, ostentándose con el carácter de presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Tercera Legislatura de la mencionada entidad federativa. En dicho informe manifestó lo siguiente:⁵

a) Destacó la importancia de la creación del Instituto Estatal de Protección a la Identidad del Estado de Tamaulipas como un organismo garante del derecho humano a la identidad personal para los tamaulipecos, por ser un derecho consagrado desde la Constitución Federal, tratados internacionales y en la Constitución Local. Asimismo, expuso su integración, los requisitos que deben reunirse para ser comisionado y el procedimiento de designación.

También mencionó que, en aras de consolidar el cumplimiento y plena satisfacción del derecho en cuestión, los legisladores locales decidieron garantizarlo a través de la emisión de la cédula estatal de identidad. La cédula representa una identificación personal e intransferible, en el que todos los ciudadanos de Tamaulipas tendrán derecho a contar con ella, haciendo obligatoria su obten-

⁴ Páginas 118 a 132 expediente en que se actúa.

⁵ Páginas 133 a 278 expediente en que se actúa.



ción para los residentes mayores de catorce años y aquellas personas avecinadas que permanezcan en el Estado por un periodo mayor de seis meses.

Que si bien, tanto el acta de nacimiento como la clave única de registro de población (en adelante CURP) son instrumentos que identifican a una persona, la cédula brinda una opción más completa en el sentido de que incluye aspectos fundamentales como fotografía, huellas dactilares, captación de iris y registros biométricos. Dichos datos permiten saber con certeza la identidad de una persona que es detenida, el rápido reconocimiento de víctimas en casos de desapariciones o muertes, así como también evitar la duplicidad de datos en los actuales registros de la población.

b) La acción de inconstitucionalidad es improcedente y en consecuencia debe sobreseerse, ya que se promovió en contra de los requisitos formales para poder ejercer el cargo de comisionado del mencionado Instituto Estatal de Protección a la Identidad y no contra un derecho humano.

c) La fracción I del artículo 17 Ter de la Constitución Local, específicamente la porción normativa mexicano "por nacimiento", no actualiza ninguna violación a los derechos de igualdad y no discriminación, ya que el cargo de comisionado del referido instituto en cuanto a sus funciones y responsabilidades, no corresponde a cualquier empleo del servicio público, sino que lo caracteriza la confidencialidad y reserva que no tienen otros puestos del sector público, como lo es, el tener a su cargo la dirección, expedición, control, registro y demás facultades relacionadas con la cédula estatal de identidad, razón que justifica la exigibilidad de la calidad de ser mexicano por nacimiento para poder desarrollar esa función.

El legislador local consideró necesario agregar ciertos requisitos mínimos para ser comisionado dado que tendrán a su cargo información confidencial y sensible que es del interés nacional, esto es, el salvaguardar la identidad de los mexicanos y evitar que sean utilizados para fines ilícitos que vayan en contra de los intereses nacionales.

La restricción a los derechos fundamentales debe atender a cuestiones de necesidad y proporcionalidad, en el entendido de que, se debería optar por elegir



las que restrinjan en menor medida el derecho protegido y se guarde proporcionalidad con el propósito perseguido, por lo que al estar frente a dos derechos protegidos (identidad personal y no discriminación) se tiene que dar preferencia al derecho de mayor contenido y relevancia que, en el caso, es el derecho a la protección a la identidad y la información que se genera en el proceso.

Si bien las funciones del comisionado no inciden en la estructura básica del Estado o en aspectos relativos a la soberanía y defensa nacional, lo cierto es que las entidades federativas tienen la facultad de regularlo como lo consideren pertinente, siempre y cuando se respete la Constitución Federal.

Los comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante INAI), necesitan, de conformidad con la Constitución Federal, ser mexicanos por nacimiento, ya que manejan información, datos sensibles y confidenciales, que hace necesario que las personas que aspiran a ocupar dichos cargos sean mexicanos por nacimiento al ser un área estratégica y prioritaria del Estado que por su naturaleza sustenta el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales.

Las funciones que realizan los comisionados del instituto tamaulipeco consisten en manejar, almacenar y ordenar información, datos sensibles y confidenciales que requieren se mantengan a salvo. Entonces, si los comisionados del INAI necesitan ser mexicanos por nacimiento, la porción normativa impugnada no sería discriminatoria en el caso de los comisionados del Instituto Estatal de Protección a la Identidad del Estado de Tamaulipas.

d) No se vulnera el derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos y al acceder a un empleo o cargo público, ya que el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, establece que son derechos del ciudadano el poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, siempre y cuando se tengan las calidades que establezca la ley.

En efecto, la Constitución Local permite al Congreso Local, establecer las calidades para acceder a un determinado puesto público y ante las funciones que desarrollan los comisionados del referido Instituto Estatal de Protección a la



Identidad y la información de los terceros a la que tienen acceso, no sólo resulta necesario sino indispensable establecer dicho requisito.

La aspiración de cualquier ciudadano a ser comisionado del citado Instituto Estatal de Protección a la Identidad, es una expectativa de derecho, no un derecho adquirido.

e) La Constitución Federal establece tres tipos de requisitos cuando se accede a los distintos cargos públicos (tasados, modificables, agregables). En el caso, se está ante un cargo público que no está previsto en la Constitución Federal y, por tanto, el legislador local puede crear dicha figura (comisionado del Instituto Estatal de Protección a la Identidad del Estado de Tamaulipas), establecer sus funciones, así como los requisitos necesarios para poder salvaguardar el derecho humano a la identidad personal.

En los requisitos agregables se da la oportunidad al legislador local de ampliar los contenidos normativos previstos en la Constitución Federal, siempre y cuando se respeten los límites de ésta. En consecuencia, al no existir en la Constitución Federal la figura del comisionado del referido instituto, puede el legislador local establecerlo en perfecta armonía con lo establecido por el legislador federal.

Por tanto, la facultad de determinar para qué cargos (en este caso los locales) es necesario el requisito de ser mexicano por nacimiento, no es exclusiva del legislador federal, sino que también el legislador local puede hacer uso de dicha facultad, siempre y cuando sea objetiva, razonable y se encuentre dentro de los límites establecidos por la Constitución Federal.

Además, de que no existe limitación expresa en la Constitución Federal que impida a la Legislatura Estatal establecer el requisito de ser mexicano por nacimiento a diversos cargos públicos de gran relevancia e interés, por lo que, ante la distribución residual de competencias y la libertad de configuración estatal, se debe entender que al no existir una prohibición expresa, sí existe la posibilidad de legislar en ese sentido.

21. Opinión del fiscal general de la República. Este servidor público no rindió opinión a pesar de estar debidamente notificado.



22. **Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente el diez de abril de dos mil diecinueve.

II. Competencia

23. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el numeral 1o. de su Ley Reglamentaria y la Fracción I del Artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez de una porción normativa de un artículo de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, por considerar que la misma violenta los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es Parte.

III. Oportunidad

24. De conformidad con el artículo 60 de la ley reglamentaria el plazo de treinta días naturales para presentar la demanda se debe computar a partir del día siguiente al de la fecha de publicación de la norma general impugnada.⁶

25. En el caso, el Decreto No. LXIII-535 por el que se expidió la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, que contiene la disposición impugnada, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el once de diciembre de dos mil dieciocho.

26. Por tanto, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del miércoles doce de diciembre de dos mil dieciocho al jueves diez de enero del dos mil diecinueve. Por consiguiente, si la demanda se presentó el jueves diez de

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 ..."



enero de dos mil diecinueve, la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.⁷

IV. Legitimación

27. En el caso promueve la acción de inconstitucionalidad la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, órgano que de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, se encuentra legitimado para promover una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley de carácter estatal, como en el caso sucede.

28. Ahora bien, de conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, en relación con el numeral 59 del mismo ordenamiento legal, la accionante debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.

29. En el caso, en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comparece su presidente, Luis Raúl González Pérez, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce.⁸ Este servidor público cuenta con facultades para representar a este órgano constitucional autónomo, de conformidad con la fracción I del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y cuenta con la atribución para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con la fracción XI de la misma norma,⁹ y porque plantea que la porción normativa que dice: "por nacimiento" de la fracción I del artículo 17 Ter de la Constitución Política del Estado de Tamaul-

⁷ Página 29 vuelta del expediente principal.

⁸ Página 29 del expediente principal.

⁹ **"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, ..."



lipas, viola el artículo 1o. de la Constitución Federal que establece los derechos humanos de igualdad y no discriminación. Así como, el derecho a la libertad de trabajo contenido en los artículos 5o. y 35, fracción VI, de la Constitución Federal.

30. Por tanto, dicho servidor público cuenta con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad y para actuar en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

V. Causas de improcedencia

31. El Poder Legislativo Local manifestó que respecto de la fracción I del artículo 17 Ter de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, se actualiza una causa improcedencia y debe sobreseerse, ya que la acción se promovió en contra de un requisito formal para ejercer el cargo de comisionado del Instituto Estatal de Protección a la Identidad de dicha entidad federativa y no contra de un derecho humano.

32. Al respecto, debe desestimarse dicho planteamiento porque como ya quedó acreditado en el apartado de legitimación, el promovente alega que el requisito impugnado transgrede el derecho humano a la igualdad y no discriminación, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Federal, al establecer como uno de los requisitos a cumplir para poder ejercer el cargo de comisionado del referido instituto el ser mexicano por nacimiento, excluyendo a aquellas personas cuya nacionalidad no es adquirida por nacimiento, así como el derecho a la libertad de trabajo establecido en el artículo 5o. de la Constitución Federal.

33. En consecuencia, al no existir otras causas de improcedencia ni advertir este Tribunal Pleno que se actualice alguna, se procede al análisis de los conceptos de invalidez.

VI. Consideraciones y fundamentos

34. En los conceptos de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la inconstitucionalidad de la fracción I del artículo 17 Ter de la



Constitución Política del Estado de Tamaulipas, en la porción normativa "por nacimiento". El texto de la fracción impugnada, dispone lo siguiente:

"Artículo 17 Ter. El derecho a la identidad establecido en la fracción VII del artículo 17 de esta Constitución será garantizado mediante una cédula estatal de identidad.

"La cédula estatal de identidad es una identificación personal e intransferible, que será expedida por el Instituto establecido para ello en esta Constitución.

"Todos los ciudadanos del Estado tendrán derecho a contar con la cédula de identidad y su obtención será obligatoria para los residentes mayores de catorce años y aquellos avecindados que permanezcan en el Estado por un periodo mayor a los seis meses. La cédula se registrará bajo los principios de legalidad, confidencialidad y certeza.

"El organismo garante de este derecho será el Instituto Estatal de Protección a la Identidad. Será un órgano con autonomía técnica, presupuestal y de gestión, así como con personalidad jurídica y patrimonio propios.

"El instituto será la autoridad en la materia, independiente y autónomo en sus decisiones.

"Estará integrado por un comisionado presidente y dos comisionados. La ley de la materia determinará la forma de su integración y funciones.

"Los comisionados deberán cumplir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

"II. Ser mayor de treinta años; ..."

35. A continuación, se dará respuesta a sus conceptos de invalidez en orden distinto a como fueron planteados por la accionante. Lo anterior responde a que el análisis de cuestiones competenciales es preferencial sobre el análisis



sustantivo, por comprometer el proceso de creación de la propia norma. En su tercer concepto de invalidez sostiene que el artículo 32 de la Constitución Federal establece que únicamente el Congreso de la Unión puede determinar los cargos y funciones en los cuales se podrá requerir ser mexicano por nacimiento, por lo que las Legislaturas Locales no se encuentran habilitadas para establecer dicha exigencia, ello de conformidad con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 48/2009, es decir, que dicha reserva debe seguir los fines y objetivos que marca la propia Constitución.

36. El anterior argumento es esencialmente fundado, como se mostrará a continuación.

37. Importa destacar aquí que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018,¹⁰ sostuvo que las Legislaturas Locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas, pues de hacerlo, llevará, indefectiblemente, a declarar la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.

38. Al respecto, se determinó que la habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo, pues de concluirse –como sucede en el caso– que el Congreso Local no se encuentra habilitado para establecer dicha exigencia, se actualizará inmediatamente la invalidez de la disposición impugnada, sin necesidad de analizar si la norma tiene un fin válido, pues resultará inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

39. A fin de evidenciar lo anterior, se realizó un análisis del marco constitucional que rige el tema de nacionalidad en nuestro sistema jurídico mexicano. Para ello se transcribieron los siguientes artículos de la Constitución Federal.

¹⁰ En sesión de siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas.



"Capítulo II "De los mexicanos

"Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

"A) Son mexicanos por nacimiento:

"I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

"II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

"III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización; y,

"IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

"B) Son mexicanos por naturalización:

"I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

"II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley."

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a



quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

"En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

"Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano."

"Artículo 37. ...

"A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

"B) La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

"I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y ..."

40. De los artículos constitucionales antes referidos se desprendió lo siguiente:



- La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).

- La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* y de *ius sanguinis*, esto es, en razón del lugar del nacimiento y en razón de la nacionalidad de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.

- La nacionalidad por naturalización, denominada también, *derivada* o *adquirida* es, conforme al apartado B del citado artículo 30 constitucional, aquella que se adquiere por voluntad de una persona, mediante un acto soberano atribuido al Estado que es quien tiene la potestad de otorgarla, una vez que se surten los requisitos que el propio Estado establece para tal efecto.

- De acuerdo con el artículo 30 constitucional, apartado B, son mexicanos por naturalización los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos establecidos en la ley relativa.

- Se dispone lo relativo a la doble nacionalidad, así como lo relativo a los cargos y funciones para los que se requiera ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.

- Finalmente, se establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad y los motivos de pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización.

41. Asimismo, se precisó que el texto vigente de los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Federal, tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, de cuyo procedimiento se destaca lo siguiente:

- La reforma tuvo por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o



ciudadanía, para que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana, puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias.

- La reforma se vio motivada por el importante número de mexicanos que residen en el extranjero y que se ven desfavorecidos frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad.

- Con la reforma, México ajustaría su legislación a una práctica internacional facilitando a los nacionales la defensa de sus intereses.

- Se consideró que la reforma constituye un importante estímulo para los mexicanos que han vivido en el exterior, pues se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado pudieran repatriarse a nuestro país.

- En concordancia con el establecimiento de la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, se propuso eliminar las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales, exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.

- Por otra parte, se fortalecieron criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización, acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país, así como la voluntad real de ser mexicanos.

- Se agregó un nuevo párrafo al artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento, que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, siempre sean considerados como mexicanos, para lo cual, al ejercitar tales derechos y cumplir sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones establecidas en las leyes nacionales.

- En el marco de esta reforma, se consideró indispensable tener presente que el ejercicio de los cargos y funciones correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano que por naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, exige que sus titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.



- Por lo anterior, se agregó un nuevo párrafo al artículo 32, en el que se establece que los cargos de elección popular, así como los de secretarios de Estado, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros, que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.

42. Por otra parte, en el dictamen de la Cámara Revisora (Diputados), se sostuvo lo siguiente:

- Las reformas constitucionales tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A) del artículo 37 constitucional.

- En el artículo 30, se establece la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que sus progenitores tienen por México.

- Se fortalecen tanto en el artículo 30 relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37 relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.

- Se agrega un nuevo párrafo al artículo 37 para que aquellos mexicanos por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país, no



podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina Calvo.

- La reforma del artículo 32 resulta fundamental para evitar conflictos de intereses o dudas en la identidad de los mexicanos con doble nacionalidad, respecto del acceso a cargos que impliquen funciones públicas en este país. De ahí, la conveniencia de que el precepto ordene que "la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad", así como que "el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad", texto al que se agrega que la misma reserva "será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión".

- El Constituyente considera que las fuerzas armadas tienen como misión principal garantizar la integridad, independencia y soberanía de la nación, por lo que el desempeño de los cargos y comisiones dentro de las mismas, exige que sus integrantes posean ante todo una incuestionable lealtad y patriotismo hacia México, libres de cualquier posibilidad de vínculo moral o jurídico hacia otros países, así como contar con una sumisión, obediencia y fidelidad incondicional hacia nuestro país.

43. Del análisis de la exposición de motivos, se desprendió la consideración esencial del Constituyente de que la nacionalidad mexicana no se agota por una demarcación geográfica, sino que se relaciona con el sentimiento de pertenencia, lealtad a las instituciones, a los símbolos, a la cultura y a las tradiciones, y que se trata de una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas, fue con la finalidad de establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana de aquellos mexicanos por nacimiento que han emigrado y que se han visto en la necesidad de adquirir la nacionalidad o ciudadanía de otro país.

44. Lo anterior, porque antes de la reforma constitucional de que se trata, la adquisición de una nacionalidad diversa, se traducía en una pérdida automática de la nacionalidad mexicana, por lo que, a raíz de dicha reforma, el Estado



Mexicano permite la figura de la doble nacionalidad para los mexicanos por nacimiento, medida con la que el Estado Mexicano se propuso hacer frente a la creciente migración de mexicanos.

45. Sin embargo, del procedimiento de reforma aludido, se desprende que una de las preocupaciones era que, para incluir la figura de la "doble nacionalidad", debía tomarse en cuenta la problemática que la inclusión de esta figura podría suscitar con respecto a los principios de soberanía y lealtad nacionales, razón por la que, con el propósito de preservar y salvaguardar tales principios, se estableció en la primera parte del segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución Federal, que los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la Constitución Federal, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reservaran en exclusiva a quienes tengan esa calidad, pues al ser la nacionalidad una condición que trasciende la esfera privada, puede originar conflictos económicos, políticos, jurisdiccionales y de lealtades.

46. Así fue precisamente en el marco de esta reforma –que amplió los supuestos para la naturalización– que el Constituyente determinó que el ejercicio de ciertos cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias en el sector público, que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, tenían que ser desempeñados por mexicanos por nacimiento, pues "*sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países*".

47. Es decir, tal como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 de la Constitución Federal, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para reservar el ejercicio de ciertos cargos para mexicanos por nacimiento, deriva de que el ejercicio de tales cargos se relaciona con los intereses o el destino político de la nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacionales, esto es, se trata de cargos o funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.

48. Por ello, se destacó la importancia de fijar criterios tendentes a asegurar no únicamente que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y "una voluntad real de ser mexicanos", sino a



garantizar que en el ejercicio de esos cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano "que por su naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales", los titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión a otros países de manera que no pueda ponerse en riesgo la soberanía y lealtades nacionales.

49. A partir de entonces y bajo tales principios, el Constituyente ha venido definiendo expresamente en la Ley Fundamental, aquellos supuestos específicos en los que los depositarios de ciertos cargos públicos tienen que ser mexicanos por nacimiento, tal es el caso de los comisionados del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales federal (artículo 6o., apartado A), comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28), los depositarios de los Poderes de la Unión (artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100), el titular de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79), los secretarios de despacho (artículo 91), los Magistrados Electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 99), consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100), el fiscal general de la República (artículo 102, apartado A, segundo párrafo), los gobernadores de los Estados y los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Estatales (artículo 116), y los Magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122, apartado A, fracción IV).

50. En este contexto se inserta precisamente la previsión del artículo 32 de la Constitución Federal, en el que el propio Constituyente estableció expresamente diversos cargos públicos que deberán ser ocupados por mexicanos por nacimiento.

51. Posteriormente, considerando que en relación con dicho mandato constitucional el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha construido varias interpretaciones en sus diversas integraciones, se estimó que podrían surgir distintas interrogantes; sin embargo, se precisó que, en ese asunto, la cuestión a dilucidar se constriñó a determinar, únicamente, si la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser mexicano por nacimiento en términos del artículo 32 de la Constitución Federal le compete o no a las Legislaturas de los Estados.



52. Frente a lo cual, se arribó a la convicción de que las Legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos; pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1o., en relación con el diverso 32, ambos de la Ley Fundamental, se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

53. Se precisó que este Tribunal Constitucional en diversos precedentes ha sustentado que la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, no es irrestricta, pues encuentra su límite, como acontece en el caso, en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios (vinculados directamente con la protección de la soberanía y la seguridad nacional); de lo contrario, podría considerarse una distinción discriminatoria para el acceso a esos empleos públicos a los mexicanos por naturalización y, por tanto, violatoria del principio de igualdad y no discriminación previsto en los artículos 1o., párrafo quinto, 32 y 133 de la Constitución Federal.

54. Al respecto, se refirió el contenido del artículo 1o. de la Constitución Federal, que consagra los derechos de igualdad y de no discriminación, a partir de sus reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de catorce de agosto de dos mil uno y diez de junio de dos mil once; el cual textualmente establece:

Título primero

Capítulo I De los derechos humanos y sus garantías

"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.

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

55. Respecto de tal numeral, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desprendido que todo individuo gozará ampliamente de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte y que estos no podrán restringirse, ni suspenderse, salvo en los casos y con las condiciones que en ella se establecen; señalando que este artículo establece un mandato hacia las autoridades para que se abstengan de emitir, en sus actos de autoridad, diferencias entre los gobernados, por cualquiera de las razones que se encuentran enunciadas en dicho artículo, lo que constituye el principio de igualdad y no discriminación que debe imperar entre los gobernados.¹¹

¹¹ Véase la acción de inconstitucionalidad 48/2009, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de catorce de abril de dos mil once.



56. En ese sentido, se desprendió que en el ámbito legislativo existe una prohibición constitucional de que, en el desarrollo de su labor, emitan normas discriminatorias, con lo cual se pretenden extender los derechos implícitos en el principio de igualdad y no discriminación, al ámbito de las acciones legislativas, ya que, por su naturaleza, puedan llegar a incidir significativamente en los derechos de las personas; dicha limitante se traduce en la prohibición de legislar o diferenciar indebidamente respecto de las categorías enumeradas en el artículo 1o. de la Constitución Federal, por lo que en el desarrollo de su función deben ser especialmente cuidadosos, evitando establecer distinciones que sitúen en franca desventaja a un grupo de individuos respecto de otro, o bien, que menoscaben los derechos otorgados por la Constitución a los gobernados; reiterando que ello es, salvo que esa diferenciación constituya una acción positiva que tenga por objeto compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos.

57. En relación con el derecho a la igualdad y no discriminación, este Tribunal Pleno ha sostenido que tal principio no implica que todos los individuos deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino, más bien, se refiere a una igualdad jurídica entre los gobernados, que se traduce en el hecho de que todos tengan derecho a recibir siempre el mismo trato que reciben aquellos que se encuentran en situaciones de hecho similares; por tanto, no toda diferencia de trato implicará siempre una violación a tal derecho, sino que ésta se dará solamente cuando, ante situaciones de hecho similares, no exista una justificación razonable para realizar tal distinción.¹²

58. Por su parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que en ese derecho se contiene el reconocimiento de que siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas de tales derechos y, por tanto, el Juez cons-

¹² Apoya lo anterior, la jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.". Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 112, «con número de registro digital:» 2012594.



titucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto al derecho de igualdad.¹³

59. Puntualizando todo lo anterior, se tuvo que siendo la Ley Fundamental la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento, señalando en diversos preceptos aquellos que, por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión, o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se limitan, en principio, a quienes tengan esas calidades.

60. Luego, de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Federal, a la luz del mandato previsto en el artículo 1o. constitucional, se arribó a la conclusión de que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandato de la Constitución Federal.¹⁴

61. Tal argumento concuerda con lo expresado en la citada exposición de motivos de la reforma al artículo 32, por la que se incluyó la figura de la doble nacionalidad, pues de ahí se advierte que la intención del Constituyente Federal fue establecer un sistema normativo que incluyera la doble nacionalidad, reconociendo a los mexicanos que se encontraran en tales condiciones todos los derechos que corresponden a la nacionalidad mexicana por nacimiento, sin perder de vista la problemática que se podría suscitar respecto de los principios de identidad y soberanía nacionales, razón por la que estableció las siguientes dos

¹³ Al respecto véase la jurisprudencia 1a./J. 37/2008, de rubro: "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175, «con número de registro digital: 169877».

¹⁴ Aquí se precisó que ello no implicaba un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esa materia, dado que el tema tratado en esa acción de inconstitucionalidad versó sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.



excepciones al ejercicio pleno de los derechos correspondientes a los nacionales mexicanos, a saber:

- Ningún mexicano por nacimiento puede perder su nacionalidad; a diferencia de los mexicanos por naturalización, quienes puede ser privados de dicho *status*, cuando se encuentren en alguno de los casos previstos por el apartado B del artículo 37 de la Constitución Federal, y

- La limitante a los mexicanos por naturalización o con doble nacionalidad, respecto de la ocupación de los cargos públicos expresamente reservados por la Constitución para mexicanos por nacimiento y que no hayan adquirido otra nacionalidad, así como los cargos que, atendiendo a la finalidad constitucional perseguida (defensa de la soberanía e identidad nacional), establezca el Congreso de la Unión a través de leyes expresas.

62. Por tanto, este Tribunal Pleno concluyó que, si el objeto del establecimiento de la reserva en estudio consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, se restringe a los cargos que tienen sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entonces no compete establecer otros a las entidades federativas.

63. Ahora bien, aplicados los razonamientos reseñados al caso concreto, resulta que la disposición aquí impugnada es inconstitucional, pues el Congreso del Estado de Tamaulipas en el artículo 17 Ter, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, está incorporando el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser comisionado del Instituto Estatal de Protección a la Identidad de dicha entidad, y como dicho funcionario no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución Federal requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento, la disposición que establece dicha exigencia para ejercerlo debe declararse inconstitucional, sin que sea necesario, por tanto, verificar si la norma impugnada tiene un fin válido, pues resulta inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

64. En estas condiciones, al ser **fundado** el concepto de impugnación en estudio, lo procedente es declarar la invalidez de la porción normativa "por nacimiento" de la fracción I del artículo 17 Ter de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.



VII. Efectos

65. Finalmente, de conformidad con la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria en relación con el numeral 73 del mismo ordenamiento,¹⁵ se determina que la invalidez declarada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Tamaulipas.

66. Por lo expuesto y fundado, 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 del artículo 17 Ter, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, adicionado mediante Decreto No. LXIII-535, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de diciembre de dos mil dieciocho, en términos del apartado VI de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tamaulipas.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial Órgano de Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

¹⁵ "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 registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y 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 por no superar un test de escrutinio estricto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por no superar un test de razonabilidad, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat por una interpretación armónica de los derechos humanos y no superar un test de escrutinio estricto, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del artículo 17 Ter, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, adicionado mediante Decreto No. LXIII-535, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de diciembre de dos mil dieciocho, por razón de la incompetencia de la Legislatura Local para regular el requisito de ser mexicano para ejercer diversos cargos públicos. La Ministra Piña Hernández anunció votos aclaratorio y concurrente.

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, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efec-



tos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tamaulipas.

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, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Javier Laynez Potisek no asistió a la sesión de siete de enero de dos mil veinte por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil dieciséis.

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

Nota: La tesis la jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 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.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con la acción de inconstitucionalidad 4/2019.

1. En sesión de siete de enero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro,¹ declarando la invalidez por ausencia de competencia de una porción normativa de la Constitución del Estado de Tamaulipas. El objeto del presente voto es para aclarar que, si bien apoyé la inconstitucionalidad, lo hice por razones diferenciadas.

¹ En la misma sesión, se resolvieron otros asuntos con idéntica temática: las acciones de inconstitucionalidad 87/2018 y 59/2018, en los que adopté la misma postura que desarrollo en el presente voto.



2. En síntesis, la materia del asunto consistió en analizar la fracción I del artículo 17 Ter de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas,² que dispone como requisito para poder ejercer el cargo de comisionado del Instituto Estatal de Protección a la Identidad el ser ciudadano mexicano por *nacimiento*. En la sentencia se sostiene que, en efecto, resulta parcialmente fundada esa petición de inconstitucionalidad, pero porque el legislador estatal carecía de competencia para imponer este requisito de nacionalidad a tal funcionario.
3. Para la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, atendiendo a una interpretación histórica y sistemática de los artículos 1o., 32 y 37 de la Constitución Federal, en ésta ya se encuentran previstos los cargos públicos que requieren ser mexicano por nacimiento y sólo el Congreso de la Unión tiene facultades para ampliar tales supuestos, siguiendo las pautas establecidas en la propia Constitución. Por ello, las entidades federativas no tienen competencia para exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento como requisito para ocupar una función pública, salvo que se reitere lo ya regulado en la Constitución Federal.
4. Ahora bien, en atención a lo anterior y como se adelantó, comparto el sentido del fallo, pero no sus consideraciones. Tal como voté en las **acciones de inconstitucionalidad 22/2011**,³ **20/2012**⁴ y **40/2012**,⁵ la razón para declarar la invalidez

² Artículo 17 Ter. El derecho a la identidad establecido en la fracción VII del artículo 17 de esta Constitución será garantizado mediante una cédula estatal de identidad.

"La cédula estatal de identidad es una identificación personal e intransferible, que será expedida por el instituto establecido para ello en esta Constitución.

"Todos los ciudadanos del Estado tendrán derecho a contar con la cédula de identidad y su obtención será obligatoria para los residentes mayores de catorce años y aquellos avecindados que permanezcan en el Estado por un periodo mayor a los seis meses. La cédula se regirá bajo los principios de legalidad, confidencialidad y certeza.

"El organismo garante de este derecho será el Instituto Estatal de Protección a la Identidad. Será un órgano con autonomía técnica, presupuestal y de gestión, así como con personalidad jurídica y patrimonio propios.

"El instituto será la autoridad en la materia, independiente y autónomo en sus decisiones.

"Estará integrado por un comisionado presidente y dos comisionados. La ley de la materia determinará la forma de su integración y funciones.

"Los comisionados deberán cumplir los siguientes requisitos:

"L. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;..."

³ Fallada el 31 de enero de 2013, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, se aprobaron las consideraciones que sustentan la determinación consistente en declarar la invalidez del artículo 99, apartado A, fracción I,



de normas que establecen este tipo de requisitos no es de incompetencia, sino de transgresión a los principios de igualdad y no discriminación.

5. En estos precedentes, a pesar de que no se señaló explícitamente que las Legislaturas Locales contaban con competencia para legislar, la mayoría de los integrantes del Pleno decretó la inconstitucionalidad de las normas ahí impugnadas por contravención de los citados principios de igualdad y no discriminación; por ello, estimo que se aceptó implícitamente la competencia de legislar. Sin embargo, a mi juicio, estos precedentes no fueron atendidos de manera estricta al resolver el presente caso y se cambió indebidamente de criterio.

6. Al respecto, el precepto constitucional que rige nuestra valoración es el artículo 32 de la Constitución Federal que dispone:

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

"En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo

de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche, en las porciones normativas que indican "por nacimiento" y "sin ostentar otra nacionalidad".

⁴ Fallada el 2 de julio de 2013, por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza se aprobaron las consideraciones que sustentan la declaración de invalidez del artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur. Los señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y Valls Hernández votaron en contra y reservaron su derecho para formular votos concurrentes.

⁵ Fallada el 4 de julio de 2013, por mayoría de cinco votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza, se aprobaron las consideraciones que sustentan la invalidez del artículo 79, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, en las porciones normativas que indican: "por nacimiento" y "sin tener otra nacionalidad". Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y Valls Hernández votaron en contra y reservaron su derecho para formular votos concurrentes.



de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

"Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patronos, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano."

7. De esta norma, interpretada textual e históricamente, no advierto una prohibición de legislar. Sólo se alude a los cargos expresamente contemplados por la Constitución, sin que esa referencia pueda examinarse de manera aislada. Desde mi punto de vista, al implementarse esta norma el Poder Constituyente Federal partió de la premisa de que no estaba regulando la totalidad de las funciones públicas del país; pues esa interpretación amplia dejaría de lado la visión federalista del Texto Constitucional, así como la regla residual prevista en el artículo 124 de la Constitución.

8. Por tanto, considero que, a diferencia de la posición mayoritaria adoptada en la sentencia, el legislador del Estado de Tamaulipas sí tenía competencia para incorporar requisitos relativos a la nacionalidad a sus funcionarios públicos. Consecuentemente, para analizar la norma reclamada, lo que debió aplicarse es un examen de proporcionalidad de carácter estricto del requisito de nacionalidad implementado (fin legítimo imperioso y estricto examen de idoneidad, necesidad y proporcionalidad); el cual a mi parecer no se supera, pues la norma reclamada no satisface ningún fin constitucionalmente imperioso.

9. El cargo público de comisionado del Instituto Estatal de Protección a la Identidad no es una función pública que amerite una distinción entre nacionales mexicanos. La única forma de justificar una diferenciación entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización, atendiendo a una interpretación histórica y restrictiva de la forma de adquirir la nacionalidad mexicana, es aquella que tiene que ver con cargos que ejercen competencias directas de salvaguarda de la soberanía nacional.

10. Es decir, dado que es posible que los mexicanos por naturalización pierdan la ciudadanía, para hacer compatible tal potestad constitucional y el ejercicio



de cargos públicos, la única diferenciación que puede hacerse entre mexicanos para ocupar funciones públicas atiende a la propia protección de la soberanía nacional que hace posible y protege la nacionalidad mexicana. En el caso, el cargo público regulado en la norma impugnada no tiene asignadas facultades que se relacionen directa o indirectamente con la soberanía o seguridad nacionales, por lo que es inconstitucional la porción normativa referida a ser mexicano por *nacimiento* al transgredir los principios de igualdad y no discriminación.

Este voto se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la acción de inconstitucionalidad 4/2019.

En sesión pública de siete de enero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por unanimidad de votos, la acción de inconstitucionalidad 4/2019, en la que determinó la invalidez de la porción normativa "por nacimiento" contenida en la fracción I del artículo 17 Ter de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, adicionado mediante el Decreto No. LXIII-535, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el once de diciembre de dos mil dieciocho.

Dicho pronunciamiento, descansó, esencialmente, en la consideración de que las Legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos; pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1o. constitucional, en relación con el diverso 32 del Máximo Ordenamiento, se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

Para ello, se incorporaron distintas referencias al contexto y alcances de los artículos 1o. y 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de nacionalidad, igualdad y no discriminación. Es precisamente lo último señalado, lo que da origen al presente voto concurrente, ya que, si bien compartí la invalidez de la norma impugnada, mi postura descansó esencialmente en el alcance del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforzado por lo plasmado en el artículo 116 de la propia Carta Magna.



Razones del voto concurrente

En efecto, para quien suscribe el presente voto, el artículo 32 de la Ley Fundamental contiene una hipótesis clara e inteligible con respecto a los supuestos en los que es posible reservar el ejercicio de determinados cargos y funciones a mexicanos por nacimiento, lo cual queda acotado a dos únicos casos:

- Los cargos y funciones considerados por disposición expresa de la Constitución Federal.
- Los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

Luego, respetuosamente creo que en el caso concreto de normas emitidas por los Congresos Locales, resulta innecesario acudir a una interpretación sistemática de los artículos 1o. y 32 constitucionales; esto, ya que ello sólo podría exigirse de existir falta de claridad en el último precepto citado, que es el que contiene una reserva muy precisa, que excluye a los Congresos Locales de la posibilidad de emitir leyes con ese contenido, en tanto que expresamente la previsión sobre la reserva en cuestión, está acotada a leyes de orden federal.

Incluso, estimo que la lectura del artículo 116 constitucional fortalece la claridad a la que me refiero, puesto que ese precepto menciona cargos locales que por disposición de la Constitución son susceptibles de incluir la reserva en cuestión, sin que en dicho dispositivo, se faculte a los Congresos Locales a ampliar el catálogo de puestos para los que se puede imponer dicha condición.

No desconozco que es desde el artículo 1o. de la Constitución que se prohíbe la discriminación por origen nacional, y que de ese mandato también es posible derivar la imposibilidad de discriminar por otro tipo de condiciones, como lo es en el caso, el no ser mexicano por nacimiento, sino por naturalización; no obstante, precisamente el artículo 32 constitucional contiene una reserva a la mencionada cláusula que me parece clara y que, en mi opinión, no exige en el caso de un estudio amplio de igualdad, en tanto que debe prevalecer la incompetencia derivada del citado artículo 32 para que los Estados legislen en la materia, ampliando los supuestos en los que es posible exigir la condición de mexicano por nacimiento para desempeñar determinados cargos o funciones.

Posiblemente, un estudio sistemático como el propuesto, podría ser útil para evaluar el alcance de la última parte del artículo 32 constitucional, en cuanto se refiere a lo que pueden o no contemplar en el tema las leyes federales; sin



embargo, dicho estudio no me parece indispensable en este caso, y en cualquier caso, me reservo criterio sobre las conclusiones que un estudio de dicho tenor pudiese alcanzar.

En ese sentido, respetuosamente me separo de las consideraciones que hacen referencia al artículo 1o. constitucional, a su interpretación sistemática con el artículo 32 de la Carta Magna y al desarrollo de los principios de igualdad y no discriminación; lo anterior, pues insisto, me parece suficiente para arribar a la invalidez de la norma impugnada, la incompetencia del Congreso Local derivada de la lectura estricta del artículo 32 constitucional, reforzada, en su caso, con el artículo 116 constitucional.

Este voto se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en la acción de inconstitucionalidad 4/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el siete de enero de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto a la fracción I del artículo 17 Ter de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, en la porción normativa que dice: "por nacimiento" al considerarlo violatorio de los derechos de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo, así como de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en la materia.

El artículo impugnado disponía, en la parte que nos ocupa, lo siguiente: "... Los comisionados deberán cumplir los siguientes requisitos: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; ..."

Esta disposición fue declarada inválida por unanimidad de votos,¹ sin embargo, la mayoría consideró que tal invalidez derivaba de que los Congresos Locales

¹ De los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por no superar un test de escrutinio estricto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por no superar un test de razonabilidad, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat por una interpretación armónica de los derechos humanos y no superar un test de escrutinio estricto, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por tratarse de una distinción indispensable para las leyes federales o locales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos. La Ministra Piña Hernández anunció votos aclaratorio y concurrente.



no tienen facultad para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene reserva explícita respecto a ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento. De lo anterior desprendió la mayoría que ningún Estado puede, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que ya están previstos en la propia Constitución Federal.

Si bien coincidió en la declaratoria de invalidez de la norma impugnada, no comparo las consideraciones de la sentencia.

A continuación, expongo las razones de mi disenso con el criterio mayoritario en torno a la competencia de los Congresos Locales, así como las que, en mi opinión, debieron de sustentar la invalidez de la norma a la luz del derecho humano a la igualdad, que evidentemente resultaba transgredido en este caso.

Respondo primero a dos interrogantes previas, que me permitirán entonces exponer las consideraciones de fondo.

1. ¿El Congreso de Tamaulipas estaba legislando en materia de nacionalidad, como para poder sostener que interfería con una facultad exclusiva del Congreso de la Unión?

La respuesta es no. La nacionalidad está regida por el artículo 30 constitucional y el diverso artículo 73 reserva facultad expresa al Congreso para "XVI. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República."

Ninguna de tales actividades estaba llevando a cabo el legislador de Tamaulipas, al *restringir* el acceso a un cargo público de dicha entidad respecto a quienes fueran mexicanos por nacimiento.

2. ¿El artículo 32 constitucional crea un catálogo absoluto y exclusivo de cargos que entrañen la mexicanidad por nacimiento?

También en este caso nos parece que la respuesta es no. Para clarificar esta respuesta, conviene transcribir el precepto (las negritas son nuestras):

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.



"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, **por disposición de la presente Constitución**, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen **otras leyes del Congreso de la Unión ...**"

Ciertamente, la Constitución Federal contiene el requisito de la mexicanidad por nacimiento para acceder a diversos cargos, por ejemplo, presidente de la República, secretario de Estado, diputado, senador, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fiscal general de la República, auditor superior de la Federación, gobernador de un Estado, comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones o de la Comisión Federal de Competencia Económica o del órgano garante en materia de transparencia, Magistrado Electoral, consejero de la Judicatura Federal; así como para pertenecer al Ejército, a la Armada, a la Fuerza Aérea, o para ser capitán piloto, patrón, maquinista de embarcaciones o aeronaves mexicanas,² etcétera.

Lo anterior no significa, ni ha significado históricamente, que tales sean los únicos cargos públicos que estén amparados por el artículo 32 antes transcrito. El artículo 32 se limita a regular los cargos y funciones previstos **en la propia** Constitución Federal, sin que de ahí pueda desprenderse que pretenda regular más allá que los previstos **en ella misma y en otras leyes del Congreso de la Unión**.

Es evidente que la legislación interna de los Estados no emana del Congreso de la Unión sino de los Congresos Locales, y también es cierto que no existe mandato expreso en este artículo 32 en el sentido de que los Estados se entiendan comprendidos en tal reserva. No hay indicios de tal pretendida generalidad, sino, al contrario, de contención y de deferencia al legislador local (se refiere sólo a otras leyes del Congreso de la Unión).

Lo anterior explica que las Constituciones de las entidades federativas suelen contener disposiciones relativas a que reservan ciertos cargos públicos para "mexicanos por nacimiento", como el de gobernador, diputado, fiscal general, integrante de Ayuntamiento, Magistrado de tribunal local, etcétera.

Tal es el arreglo político mexicano, amparado en el Pacto Federal previsto en la Constitución Federal, medularmente en el artículo 40, que dispone que "es

² Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6, 99, 100 y 32 constitucionales.



voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

Precisamente por existir este régimen de competencias es que el estudio al respecto, el competencial, debe ser preferente.

I. Competencia de las Legislaturas Locales para regular supuestos de acceso a cargos públicos relacionados con la nacionalidad

En virtud de que el análisis de competencia de las Legislaturas Locales para legislar en cierta materia **es de estudio preferente**, lo primero por definir es si éstas cuentan o no con la facultad de establecer como requisito a un cargo público local el "ser mexicano por nacimiento".

Una correcta metodología en estos casos consiste en definir, en primer lugar y con claridad suficiente, el régimen de competencias a favor de los Estados conforme a los principios del federalismo mexicano, sin introducir aspectos ajenos ni de derechos humanos porque constituyen un nivel o parámetro distinto de análisis de validez constitucional (del que me ocupo más adelante en el presente voto concurrente).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 40³ y 41,⁴ un régimen federal que otorga **autonomía a los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior** con la única limitación de las estipulaciones y **reglas mínimas** del Pacto Federal, las cuales por su propia naturaleza deben ser **expresas**.

Al respecto, el artículo 124 constitucional delimita claramente las competencias entre la Federación y los Estados conforme al principio de que las facultades que no están **expresamente** concedidas a la Federación se entienden reser-

³ **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

⁴ **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."



vadas a los Estados o a la Ciudad de México;⁵ es decir, un régimen constitucional de competencias exclusivas para la Federación y una distribución residual a los Estados.

En el caso concreto, el primer aspecto por clarificar es que **el legislador local de Tamaulipas no está legislando en materia de nacionalidad, sino condicionando un cargo al requisito de ser mexicano por nacimiento**, lo cual consiste en categorizar o definir el perfil de un cargo en la administración pública local como lo es el de comisionado del Instituto Estatal de Protección a la Identidad, conforme a requisitos que considera deseables según su visión de las necesidades de su entidad.

Por tanto, si la reserva de legislar el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar ciertos cargos públicos, **no se encuentra prevista como competencia exclusiva de la Federación** en el artículo 73 constitucional ni en el 32 ni en ningún otro, se debe reconocer la deferencia a la soberanía de los Estados en su régimen interior e interpretar que sí pueden prever en sus leyes dicho requisito.

Al respecto, la mayoría del Tribunal Pleno consideró que el requisito previsto por el legislador de Tamaulipas no es irrestricto, sino que encuentra su límite en el carácter estratégico y prioritario vinculado con la protección de la soberanía y la seguridad nacional, pues de lo contrario podría considerarse una distinción discriminatoria violatoria del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por supuesto que coincido en que el requisito no es irrestricto, sin embargo, ello no significa que su escrutinio constitucional implique soslayar otros principios inmersos en nuestra Ley Fundamental. Por esa razón, el análisis de competencia es previo.

En virtud de que todo lo no reservado a la Federación se entiende conferido a los Estados, el régimen de competencias se integra por reglas mínimas y expresas. Por esta razón, **no comparto que se pueda desentrañar una facultad exclusiva a la Federación en detrimento de los Estados a partir de algún ejercicio interpretativo que no toma en cuenta la metodología que demanda un Pacto Federal constitucional**, como lo es analizar en primer término el régimen de competencias.

⁵ "Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."



De lo contrario, queda el precedente de que el régimen federal es algo así como una figura retórica siendo que es la realidad nacional, y a merced de cualquier tema que se preteje o se perciba apremiante se puede difuminar o reescribir el régimen de competencias del Pacto Federal.

Si bien es misión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretar y salvaguardar la Constitución Federal, esto no significa erigirse en Constituyente para atribuirle a la Federación competencias o temas que no están expresados así en el propio Pacto Federal.

II. Razonabilidad de la exigencia de ser "mexicano por nacimiento" en el caso concreto

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que el Congreso del Estado de Tamaulipas sí tenía competencia para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Salvaguardada la competencia residual, se puede entonces realizar un análisis de razonabilidad al caso. Tenemos que al revisar si la norma impugnada cumple o no con el requisito de escrutinio estricto, resulta evidente que no existe ninguna justificación constitucionalmente imperiosa que demande la mexicanidad por nacimiento para ocupar el puesto de comisionado del Instituto Estatal de Protección a la Identidad.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a la labor a desempeñar, y que se encuentra descrita en diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas. Siendo entonces que no hay justificación para esta exigencia, es que la norma impugnada resulta discriminatoria y, por ende, inconstitucional. Considero que esto debió concluirse en la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, porque ésta era la materia del análisis y ése era el método.⁶

Es posible que estemos ante un tema –exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para diversos cargos– que muy rara vez (si acaso) las Legislaturas Locales lograrían justificar respecto a por qué necesitan ese requisito de ser mexicano por nacimiento para tal o cual cargo. Advierto también que el aná-

⁶ "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ERICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175 «con número de registro digital: 169877».



lisis de la razonabilidad puede conducir en la gran mayoría de los casos a la invalidez de la norma; sin embargo, como he señalado, el régimen federal permite una competencia *a priori* en las exigencias de los cargos que configuran su orden de gobierno. Si resulta que se están creando hipótesis discriminatorias con esa exigencia, debería un tema analizarse a partir de una razonabilidad caso por caso.

Este voto se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 4/2019.

En sesión pública de siete de enero de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 4/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, bajo mi ponencia, en contra de la fracción I del artículo 17 Ter de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, en la porción normativa "*por nacimiento*". La pregunta radicó en saber si el requisito para ser comisionado del Instituto Estatal de Protección a la Identidad del Estado de Tamaulipas, es constitucional o no.

I. Consideraciones de la sentencia

En la sentencia se determina que las entidades federativas no están facultadas para reservar el acceso y ejercicio de cargos o funciones públicas a los mexicanos por nacimiento. Se argumenta que esta conclusión deriva de una interpretación sistemática de los artículos 1 y 32 de la Constitución Federal.

Por un lado, se señala que la posibilidad de reservar ciertos cargos o funciones a los mexicanos por nacimiento encuentra su límite en que estos sean estratégicos o prioritarios, al estar vinculados con la protección de la soberanía y seguridad nacionales. Se sostiene que establecer la reserva para cargos o funciones que no cumplen con estas características violaría el principio de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1o. constitucional.

Por el otro, se agrega que la conclusión de que las entidades federativas no cuentan con esta facultad concuerda con el objeto de la reserva incluida en el artículo 32 constitucional mediante la reforma de veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete. Se explica que con esta reforma se permitió que los mexicanos por nacimiento adoptaran múltiples nacionalidades. Se afirma que el Constituyente tomó en consideración que la adopción de otras nacionalidades genera intereses y vínculos con otros Estados que podrían resultar incompatibles con el adecuado ejercicio de cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias del Estado, en los que deben regir los principios de soberanía, seguridad y lealtad nacional.



Por ello, se estableció en el artículo 32 constitucional una reserva consistente en que los cargos y funciones para los que la Constitución exija ser mexicano por nacimiento únicamente puedan ser realizados por quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Se afirma en la sentencia que, dado que el objeto de la reserva se restringe a los cargos que tienen como sustento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no compete establecer otros a las entidades federativas.

Conforme a lo anterior, se concluye que la porción normativa del artículo impugnado es inconstitucional, puesto que reserva el acceso al cargo de comisionado del Instituto Estatal de Protección a la Identidad del Estado de Tamaulipas a mexicanos por nacimiento y dicho funcionario no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los cuales la Constitución requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento.

II. Razones de disenso

Tal como ya lo he manifestado en otros votos, por ejemplo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 93/2018, coincido con la decisión de declarar inconstitucional la porción normativa del artículo impugnado, así como con la conclusión de que las entidades federativas no cuentan con la facultad de reservar cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

A pesar de lo anterior, no concuerdo con las consideraciones de la resolución, pues estimo que parten de una metodología inadecuada y de una interpretación incorrecta del artículo 32 de la Constitución. Sobre todo, me apartaré de la necesidad, planteada en la sentencia, de realizar una interpretación sistemática del artículo 1o. y del artículo 32, para responder a una pregunta de orden competencial, consistente en saber si el Congreso Local podía o no establecer la reserva de ser mexicano por nacimiento a ciertos cargos públicos.

A. Metodología para el análisis de la competencia de la entidad federativa.

Como señalé anteriormente, la sentencia pretende dar respuesta a la pregunta, que considera de estudio preferente, consistente en si la entidad federativa era competente para establecer la reserva en cuestión. Para ello, realiza una interpretación sistemática del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. y de la reserva prevista en el artículo 32, ambos de la Constitución Federal. A mi parecer, ello evidencia una confusión entre la determinación de las esferas de competencia de cada uno de los órdenes y la de los derechos humanos involucrados por el contenido de la norma. Da a entender que la competencia de una autoridad deriva simultáneamente de la distribución de facultades entre las distintas autoridades estatales que realiza la Constitución y de las exigencias de los derechos humanos que ésta reconoce.



No coincido con lo anterior. En mi opinión, el análisis de la competencia de una autoridad para emitir una norma es previo y lógicamente independiente al que debe realizarse para determinar si el contenido de la norma es compatible con los derechos fundamentales previstos en la Constitución. En el primer análisis, lo que debe determinarse es si la norma pertenece a una materia cuya regulación le corresponde a la autoridad emisora, esto es, si una autoridad se encuentra facultada para crear la norma "X" y no si el contenido específico de esta norma "X" es constitucionalmente admisible. En cambio, en el segundo análisis se realiza un estudio del contenido específico de la norma "X" para determinar cuáles son sus consecuencias normativas y si éstas son compatibles con las exigencias de los derechos humanos.

De esta forma, los derechos humanos actúan como contenidos necesarios o excluidos que permean al ordenamiento en su integridad, pero no reemplazan la pregunta de quién está facultado para crear determinada norma. Las normas competenciales no son mandatos de optimización, susceptibles de modularse en función del potencial contenido de la norma producida. Esto es, no sería posible *modular* la facultad conferida por el artículo 32 al Congreso de la Unión para establecer esta reserva de "mexicano por nacimiento" hasta el punto de afirmar que este Poder no es competente en la materia. Sin embargo, una vez ejercida su facultad, podríamos declarar inconstitucional la norma creada, por contravenir el derecho a la igualdad establecido en el artículo 1o. constitucional, o cualquier otro derecho integrante de nuestro parámetro de regularidad.

Así, en un plano hipotético, es perfectamente posible que una norma haya sido emitida por una autoridad competente pero que sea contraria a los derechos humanos, así como que una norma sea emitida por una autoridad incompetente, pero que su contenido sea compatible o hasta contribuya a la promoción, protección y respeto de estos derechos.

Considero que la diferenciación clara de estos análisis es relevante para el adecuado funcionamiento de los distintos ordenamientos previstos en la Constitución, pero también para la plena eficacia de los derechos humanos. Si no distinguimos claramente estas cuestiones, cuando se declare la invalidez de una norma por incompetencia de su emisor el resto de las autoridades podrían interpretar que ninguna de ellas puede válidamente emitir una norma similar, cuando lo cierto es que el contenido de ésta podría ser necesario para la adecuada protección de algún derecho.

Por las razones expuestas, considero que en la determinación de la competencia de la entidad federativa no resultaba relevante el derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. constitucional, puesto que éste no realiza una distribución de facultades entre los distintos ordenamientos del Estado. De hecho, el



propio artículo 1o. constitucional establece que *la obligación* de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos les corresponde a *todas las autoridades, pero en el ámbito de sus competencias.*

B. Distribución competencial en el artículo 32 de la Constitución Federal

A diferencia de lo que sucede con el artículo 1o. constitucional, considero que el artículo 32, segundo párrafo, sí realiza una distribución de competencias entre los distintos órdenes del Estado Mexicano. Este artículo, establece lo siguiente:

"Artículo 32. ...

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. **Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.**" (énfasis añadido)

En mi opinión, es la parte final de este párrafo la que obliga a concluir que las entidades federativas no cuentan con facultades para reservar ciertos cargos a mexicanos por nacimiento. Ello no es así, porque el objeto de la reserva se limite a los cargos ya previstos en la Constitución Federal, como se argumenta en la sentencia. Más bien deriva de que el artículo 32 faculta, de manera expresa y excluyente, al Poder Legislativo Federal para hacerlo, lo que priva a las entidades federativas de su facultad originaria genérica.¹ En otras palabras, las entidades federativas son incompetentes para establecer la reserva en cuestión porque el artículo 32, segundo párrafo, constitucional, establece que ello es una facultad **exclusiva** del Congreso de la Unión.

Ciertamente, esta facultad exclusiva del Congreso de la Unión, como cualquier otra, debe ejercerse de una manera compatible con el resto de las normas constitucionales y, particularmente, con los derechos humanos que éstas reconocen. Sin embargo, en este asunto no era posible analizar qué requisitos específicos tendrían que cumplir las normas derivadas de esta facultad para ser compatibles estos derechos, pues la norma impugnada en el asunto fue expedida por una autoridad incompetente.

Este voto se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."



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

II. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA ESTABLECERLA COMO REQUISITO PARA ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20 BIS, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY NÚMERO 613 QUE CREA EL INSTITUTO VERACRUZANO DE LAS MUJERES).

III. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. LA RESERVA CONSISTENTE EN TENER AQUÉLLA PARA OCUPAR DETERMINADOS CARGOS PÚBLICOS ESTÁ LIMITADA A ESTOS, ASÍ COMO SUS FUNCIONES CORRESPONDIENTES, SEAN ESTRATÉGICOS, PRIORITARIOS Y VINCULADOS DIRECTAMENTE CON LA PROTECCIÓN DE LA SOBERANÍA Y LA SEGURIDAD NACIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20 BIS, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY NÚMERO 613 QUE CREA EL INSTITUTO VERACRUZANO DE LAS MUJERES).

IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20 BIS, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY NÚMERO 613 QUE CREA EL INSTITUTO VERACRUZANO DE LAS MUJERES).

V. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20 BIS, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY NÚMERO 613 QUE CREA EL INSTITUTO VERACRUZANO DE LAS MUJERES).

VI. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. LA RESERVA EXPLÍCITA DE CIERTOS CARGOS Y FUNCIONES PARA MEXICANOS POR NACIMIENTO ESTABLECIDA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE LIMITA, EN PRINCIPIO, A LOS QUE CORRESPON-



DEN A LA TITULARIDAD DE LOS PODERES DE LA UNIÓN, O A ÁMBITOS QUE INCIDEN EN LA ESTRUCTURA BÁSICA ESTATAL, O EN ASPECTOS RELATIVOS A LA SOBERANÍA NACIONAL O A LA DEFENSA DE ÉSTA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20 BIS, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY NÚMERO 613 QUE CREA EL INSTITUTO VERACRUZANO DE LAS MUJERES).

VII. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. EL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ CARECE DE FACULTADES PARA ESTABLECERLA COMO REQUISITO PARA SER COORDINADORA DEL REFUGIO ESTATAL PARA MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA DEL INSTITUTO VERACRUZANO DE LAS MUJERES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20 BIS, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY NÚMERO 613 QUE CREA EL INSTITUTO VERACRUZANO DE LAS MUJERES).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20 BIS, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY NÚMERO 613 QUE CREA EL INSTITUTO VERACRUZANO DE LAS MUJERES).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 40/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 27 DE ENERO DE 2020. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: MÓNICA JAIMES GAONA.

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

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación.** Por escrito presentado el cinco de abril de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su presidente, promovió acción de inconstitu-



cionalidad en contra del artículo 20 Bis, fracción I, en la porción normativa que dice: "**por nacimiento**", de la Ley Número 613 que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, adicionado mediante Decreto Número 235, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave, el seis de marzo de dos mil diecinueve.

Señaló como autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada al Congreso y gobernador, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

SEGUNDO.—Normas constitucionales y convencionales que se aducen violadas.

• Los artículos 1o., 5o., 14, 16, 32 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—Texto de las normas cuya invalidez se solicita:

(Adicionado, G.O. 6 de marzo de 2019)

"Artículo 20 Bis. La directora del instituto propondrá a la Junta de Gobierno el nombramiento o remoción de la coordinadora del refugio, quien deberá cumplir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadana veracruzana o mexicana por nacimiento, con al menos cinco años de residencia en la entidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos."

CUARTO.—**Concepto de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos adujo esencialmente lo siguiente:

"Único. El artículo 20 Bis, fracción I, de la Ley que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, exige como requisito para ser nombrada coordinadora del Refugio Estatal para Mujeres en Situación de Violencia ser ciudadana mexicana por nacimiento, por lo que vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación de aquellas personas que hayan obtenido su nacionalidad por naturalización; además, en consecuencia, transgrede los derechos de seguridad jurídica y a dedicarse libremente a la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos, así como a ser nombradas para cualquier empleo o comisión del servicio público.



"...

"A. Distinción sustentada en el origen nacional y su examen como categoría sospechosa.

"En efecto, el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal, de manera expresa prohíbe la discriminación por motivos de origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

"Al respecto, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que tales condiciones conocidas como 'categorías sospechosas', recogidas tanto en el orden constitucional interno como en la normativa internacional, están asociadas a la desvalorización cultural, la desventaja social y a la marginación política.

"...

"Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en absoluta equivalencia, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos que se encuentren en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y siempre que no exista justificación razonable para tal distinción, se reputará discriminatoria.

"...

"Ahora bien, teniendo presente el contexto, el Máximo Tribunal ha establecido ciertas directrices del test rígido, cuyo objetivo consiste en verificar si las medidas legislativas que tienen una categoría sospechosa, resultan discriminatorias y, por tanto, inconstitucionales. A continuación, se procede a realizar el escrutinio estricto de la porción normativa impugnada bajo los siguientes parámetros:



"1. Debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

"En el caso concreto, la norma impugnada no cumple con este requisito ... en virtud de que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir ser mexicana por nacimiento para ocupar el cargo de coordinadora del Refugio Estatal para Mujeres en Situación de Violencia del Instituto Veracruzano de las Mujeres.

"...

"Lo anterior, dado que las funciones específicas de la referida coordinadora del Refugio Estatal para las Mujeres en Situación de Violencia de dicho organismo son de carácter administrativo ... y no se encuentran relacionadas con ámbitos que inciden en la estructura básica del Estado o con aspectos primordiales relativos a la soberanía y defensa nacional.

"...

"2. Debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

"Vinculado con el punto precedente, en el que se concluyó que la norma carece de un fundamento constitucionalmente imperioso y necesario, ya que la medida no persigue ningún propósito que resulte de relevancia en términos constitucionales, no encuentra conexión con la consecución de objetivo constitucional alguno.



"3. La distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

"Atendiendo a los elementos descritos, la porción normativa impugnada no justifica una finalidad imperiosa ni constitucionalmente válida, ya que no resiste un juicio de proporcionalidad o razonabilidad, puesto que las restricciones a la participación de las personas naturalizadas mexicanas en la selección para el cargo público aludido, no obedece a ninguna razón objetiva, excepción o supuesto constitucionalmente válido para justificar el requisito de ser ciudadana mexicana 'por nacimiento', pues de la función encomendada al Instituto Veracruzano de las Mujeres y, por tanto, a la coordinadora del Refugio Estatal para las Mujeres en Situación de Violencia, no se desprende que atiendan a cuestiones referentes a la seguridad nacional, las fuerzas armadas o a la titularidad de alguna Secretaría de Estado.

"Consecuentemente, este principio de no discriminación impera como mandato constitucional para todas las autoridades, mismo que deben proteger y respetar en cualquier acto que realicen, pues la dignidad humana no se puede subordinar a ningún arbitrio. En consecuencia, [sic] todo orden de gobierno queda obligado a respetar el derecho humano a la igualdad en cualquier circunstancia, especialmente cuando emite normas que pueden hacer referencia a un sector de la población que social e históricamente ha sido discriminado, como son las personas con un origen étnico o nacional distinto.

"En esos términos también se ha pronunciado el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, órgano de las Naciones Unidas encargado de la supervisión del cumplimiento de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en la Recomendación General No. XXX sobre la discriminación contra los no ciudadanos, en la cual afirmó lo siguiente: (se transcribe).

"Todo lo anteriormente señalado permite concluir que la disposición normativa combatida propicia discriminación motivada por el origen nacional de las personas, situación que se ubica dentro de las categorías sospechosas, prohibidas por el ordenamiento constitucional y convencional, toda vez que esa



distinción va encaminada a restringir el ejercicio de derechos humanos, como lo es el del trabajo y el de desempeñar un empleo o cargo en el servicio público.

"B. Transgresión al derecho de libertad de trabajo y acceso a un cargo público.

"Todas las personas, en los Estados Unidos Mexicanos gozan de los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad mexicano.

"Sobre este punto conviene tomar en cuenta que el artículo 1o., párrafo primero de la Norma Suprema dispone lo siguiente: (se transcribe)

"Por su parte, conviene tener presente lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 5o., de la Constitución Federal, a saber: (se transcribe)

"Finalmente, el artículo 35, fracción VI, de la Norma Fundante, precisa lo siguiente: (se transcribe)

"De una interpretación armónica y sistemática de los anteriores preceptos constitucionales se desprende que todas las personas, en un plano de igualdad, pueden dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia, lo que implica –siempre que tengan la calidad de ciudadanos mexicanos– que tienen derecho a dedicarse al cargo público de su elección cuando sean nombrados para tal efecto, como actividad económica que puedan desempeñar libremente.

"Al respecto, conviene tener en cuenta lo señalado en el artículo 30 constitucional, el cual prevé las formas por las cuales se puede adquirir la nacionalidad mexicana, en los términos siguientes: (se transcribe)

"Por su parte, el artículo 34 constitucional establece que son ciudadanos mexicanos quienes, teniendo la calidad de mexicanos (sin importar la forma en que la adquirieron) hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. Por ende, los mexicanos naturalizados que cumplan dichas características, conforme al texto constitucional, son ciudadanos mexicanos con todos los derechos y obligaciones que ello implica.



"Ahora bien, si bien es cierto que el diverso numeral 32, de la Norma Fundamental señala en su párrafo segundo que es posible requerir ser mexicano por nacimiento para el ejercicio de ciertos cargos y funciones, también lo es que dicha posibilidad, no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate.

"El no justificar de forma razonable dicha exigencia, redundaría en una restricción injustificada a los derechos de libertad de trabajo y de acceso a un cargo público.

"Por ello, se sostiene que la porción normativa 'por nacimiento' contenida en el artículo 20 Bis, fracción I, de la Ley que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, genera un supuesto de discriminación constitucionalmente prohibido al sustentarse en motivos de origen nacional como condición determinante para acceder a un cargo público, en tanto que ello implica una distinción entre personas que tienen la calidad de mexicanos cuyo efecto radica en obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones, que en este caso consiste en la posibilidad de ocupar el cargo público de coordinadora del refugio del referido instituto.

"El artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura; asimismo, los artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 'Protocolo de San Salvador', establecen que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual implica el goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias.

"Bajo ese orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que todo proceso de nombramiento de un cargo en la administración pública, debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. En consecuencia, se debe elegir al personal exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar.



"...

"Ahora bien, el derecho al trabajo, como derecho humano de naturaleza social, se encuentra reconocido en el artículo 123 de la Constitución Federal y en aras de proteger su ejercicio en un plano de igualdad, el Estado Mexicano tiene la obligación de remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otro carácter que impidan a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en las mismas condiciones frente a otro conjunto de personas o grupo social.

"El derecho fundamental al trabajo, también involucra de manera específica en el caso concreto, el de acceder a un cargo público, el cual de igual forma debe ser garantizado en un marco de igualdad, eliminando todos aquellos obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas acceder al servicio público con base en requisitos injustificados, como ocurre con la disposición impugnada.

"...

"Vinculado al derecho a la no discriminación, si bien toma en cuenta la reserva del Estado, sobre los requisitos para otorgar la nacionalización, el Tribunal Interamericano estableció las siguientes bases para su regulación.

"... restringir exagerada e injustificadamente el ámbito de ejercicio de los derechos políticos de los naturalizados. La mayoría de estas hipótesis ... constituyen verdaderos casos de discriminación en razón del origen o del lugar de nacimiento que crean injustamente dos grupos de distintas jerarquías entre nacionales de un mismo país'.

"Como ha quedado expuesto, la porción normativa combatida en el presente medio de control constitucional, al establecer como uno de los requisitos ser mexicana por nacimiento para ser nombrada coordinadora del refugio del citado instituto de Veracruz, genera un espectro discriminatorio en perjuicio de las personas que adquirieron su nacionalidad por naturalización, lo cual impide el ejercicio de otros derechos tales como el de libertad de trabajo y el de ser nom-



brado para cualquier empleo o comisión del servicio público, por lo que resulta inconstitucional.

"C. Transgresión al derecho humano de seguridad jurídica.

"Esta Comisión Nacional observa que el artículo 20 Bis, en su fracción I, además de establecer el requisito de ser mexicana por nacimiento para acceder al multicitado cargo, prevé que también podrán aspirar al mismo las ciudadanas veracruzanas.

"De un análisis armónico y sistemático de la norma, se desprende que, de conformidad con la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, son ciudadanos los mexicanos por nacimiento o por naturalización, que tengan 18 años de edad, un modo honesto de vivir y que sean veracruzanos o vecinos en términos de la propia Constitución.

"...

"Ahora bien, precisado lo anterior y de una interpretación armónica y sistemática, de la fracción I, del artículo 20 Bis de la Ley que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, se advierte que la porción normativa 'ser ciudadana veracruzana' –la cual no es objeto de impugnación por parte de este organismo nacional– admite la posibilidad de incluir a las personas que han adquirido la nacionalidad por naturalización que se encuentre residiendo en la entidad y, por tanto, pueden ser nombradas como coordinadora del Refugio Estatal para las Mujeres en Situación de Violencia del Instituto Veracruzano de Mujeres.

"Se estima que lo anterior resulta así, ya que, en primer lugar, la norma exige como primer requisito para acceder al empleo en cuestión, que la persona sea: ciudadana veracruzana o bien, mexicana por nacimiento. La disyuntiva 'o' hace que el requisito quede satisfecho si se cumple una de ellas y no ambas de forma necesaria.

"Una vez precisado lo anterior, y tal como se apuntó en líneas anteriores, la Constitución del Estado delimita y señala las condiciones que se requieren para que una persona sea considerada ciudadana veracruzana.



"De esa manera, partiendo del análisis del artículo 14 de la Constitución de dicho Estado, una persona que efectivamente tiene la nacionalidad mexicana –con independencia de si la adquirió por nacimiento o por naturalización– cumple con la exigencia de tener 18 años cumplidos, tiene un modo honesto de vivir y, además es veracruzana o vecina, será considerada ciudadana y, por tanto, le son reconocidos los derechos derivados de esa calidad.

"De tal suerte que el concepto de vecino resulta de relevancia para el caso particular que nos ocupa. Ello es así porque una persona naturalizada mexicana que cumple con el resto de requisitos que la Constitución de la entidad específica para ser considerada ciudadana –incluyendo la vecindad– entraría en el supuesto señalado en la primera parte de la fracción I, del artículo 20 Bis que se refiere a las ‘ciudadanas mexicanas’, por lo que se podría considerar que sí estaría en posibilidad de ocupar el cargo referido.

"Tomando en consideración lo hasta aquí expuesto, la norma referida resulta contradictoria, ya que, por una parte, conforme a la interpretación expuesta, podría entenderse que la norma posibilita que una persona naturalizada mexicana pueda desempeñar el cargo en comento, al tener la calidad de ciudadana, pero por otro, excluye expresamente a las personas que adquirieron su nacionalidad bajo esa modalidad de desempeñarse como coordinadora del refugio.

"Por lo anterior, resulta que, además de estimar que la porción normativa ‘por nacimiento’ contenida en la fracción I, del artículo 20 Bis, es discriminatoria por diferenciar a los mexicanos por su origen nacional y de impedir el ejercicio de otros derechos fundamentales, como el de libertad de trabajo y el de ocupar un cargo o comisión del servicio público, resulta transgresora del derecho de seguridad jurídica, pues, como ya se mencionó, los términos en los que se encuentra se contradicen entre sí, pues por una parte es inclusiva y por la otra, es excluyente en perjuicio de las personas naturalizadas mexicanas, al impedirles el acceso al cargo de coordinadora del refugio del aludido instituto.

"Esa circunstancia no permite a las personas naturalizadas que deseen ocupar dicho empleo, discernir sobre si la norma permitiría su acceso al cargo conforme a la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales de la entidad, o si en todo caso, la prohibición es expresa sobre que sólo las mexicanas por nacimiento están habilitadas para desempeñarlo, lo que les negaría



esa posibilidad. Consecuentemente, se transgrede el derecho de seguridad jurídica de las mexicanas naturalizadas ya que no tienen certeza sobre el sentido de la norma.

"Adicionalmente, resulta de suma relevancia tener presente que la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en su jurisprudencia que cuando se trata de normas que en sí mismas resultan discriminatorias, no es posible realizar una interpretación conforme, como se desprende de la siguiente tesis de jurisprudencia «1a. CCLXI/2014 (10a.)»:

"NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR.' (se transcribe)

"...

"En conclusión, a este segundo apartado, la disposición impugnada tiene un impacto en el goce del derecho a la libertad del trabajo, en tanto inhibe la posibilidad de que mexicanas naturalizadas 'quienes pueden tener al mismo tiempo la calidad de ciudadanas mexicanas como las connacionales que adquirieron su nacionalidad por nacimiento' se dediquen a una actividad laboral a través del ejercicio de un cargo público, como lo es el puesto de coordinadora del Refugio Estatal para Mujeres en Situación de Violencia del Instituto Veracruzano de las Mujeres, y finalmente, derivado de la interpretación de la fracción I, del artículo 20 Bis de la ley respectiva, la transgresión del derecho a la seguridad jurídica por las razones que han sido expuestas.

"D. Reserva exclusiva de cargos públicos.

"Ahora bien, debe señalarse que la Norma Fundamental prevé casos específicos en los que podrá exigirse la calidad de mexicano por nacimiento cuando se trate de cargos y funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros, sin embargo, en el caso concreto, dichas circunstancias no se satisfacen.

"Adicionalmente, la Constitución Federal en su artículo 32, señala que exclusivamente el Congreso de la Unión puede determinar los cargos y funciones



en los que se podrá requerir ser mexicano por nacimiento; por lo que las Legislaturas Locales no se encuentran constitucionalmente habilitadas para establecer dicha exigencia.

"Ello atendiendo a que, como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el Poder Reformador para exigirlo como un requisito de nacionalidad, deriva de que el ejercicio de tales cargos se relaciona con los intereses o el destino político de la nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, aspectos estrechamente vinculados con aspectos federales.

"...

"Al respecto, ese Tribunal en Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009, estimó que la facultad de configuración legislativa que corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión y no a las Legislaturas Locales, contenida en el artículo 32, de la Constitución Federal, no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate, esto es, la exigencia de la reserva en comento para ocupar ciertos cargos que se establezca en ley del Congreso de la Unión debe perseguir fines u objetivos que sostiene el propio precepto constitucional y los diversos cargos y funciones que la Norma Fundamental establece expresamente deben reservarse a quienes tengan esa calidad. Lo que encuentra correspondencia con diversos precedentes, en cuanto que el legislador podrá establecer clasificaciones o distinciones entre grupos o individuos, a fin de alcanzar un objetivo constitucionalmente válido.

"Adicionalmente, si bien es cierto podría aducirse que el legislador veracruzano cuenta con la libertad configurativa para determinar los requisitos necesarios para asumir el mencionado cargo público, cabe destacar que ese Tribunal Pleno, al resolver el medio de control constitucional mencionado, estimó que tal potestad no es absoluta, sino que la exigencia debe ser razonable en función de que sólo los mexicanos por nacimiento que no hayan adquirido otra nacionalidad ocupen un determinado cargo debe sostenerse en los fines u objetivos fijados en el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es decir, en la salvaguarda de la soberanía y seguridad nacional, sin que se pierda de vista que dicho precepto constitucional se refiere expresamente al Congreso de la Unión y no a las Legislaturas de las entidades federativas.



"De la resolución de la acción de inconstitucionalidad indicada en el párrafo que antecede, derivó la tesis aislada P. I/2013 (9a.) de la Décima Época, en materia constitucional, aprobada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo 1, marzo de 2013, página 373, de rubro y texto siguientes:

"FACULTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES IRRESTRICTA, SINO QUE DEBE SATISFACER UNA RAZONABILIDAD EN FUNCIÓN DE LOS CARGOS QUE REGULE." (se transcribe)

"...

"Asimismo, conviene traer a cuenta que se ha pronunciado el Pleno de ese Máximo Tribunal Constitucional en la tesis P. II/2013 (9a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, en marzo de 2013, materia constitucional, Décima Época, «Libro XVIII, Tomo 1», página 376, del rubro y texto siguientes:

"NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO COMO REQUISITO PARA OCUPAR DETERMINADOS CARGOS PÚBLICOS BASTA QUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLEZCA EN LA LEY TAL EXIGENCIA, PARA QUE CONJUNTAMENTE OPERE EL REQUISITO DE NO ADQUIRIR OTRA NACIONALIDAD." (se transcribe)

"Por tanto, atendiendo a las atribuciones de la coordinadora del Refugio Estatal para Mujeres en Situación de Violencia del Instituto Veracruzano de las Mujeres, de acuerdo con lo establecido por la propia ley impugnada, consistirán esencialmente en realizar una multiplicidad de actividades de carácter administrativo y organizacional al interior de dicha institución, incluyendo facultades de representación legal del organismo, como se señaló en apartados previos, las cuales no están encaminadas a asegurar la soberanía y seguridad nacional o exigen imperativamente una conexión de identidad nacional entre la persona y la nación mexicana, sino que únicamente realizarán un cargo esencialmente de naturaleza administrativa.



"Es decir, no se trata de un cargo o de funciones ligadas a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales (sic), respecto de los que deba evitarse todo recelo acerca de compromisos con Estados extranjeros, que, en el caso concreto, no se satisfacen.

"En este tenor, los requisitos para ocupar el cargo de coordinadora del refugio deben ceñirse a méritos y capacidades y no al origen nacional de las personas, consecuentemente resulta claro que la norma que se impugna en la porción normativa 'por nacimiento' referente al origen nacional de las personas no es un elemento que incida en aquéllos.

"...

"Por todo lo anterior, se estima que el artículo 20 Bis, fracción I, en la porción normativa 'por nacimiento', de la Ley que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad establecido en los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que permite una restricción para las mexicanas por naturalización de la capacidad de acceder al cargo público de coordinadora del refugio del instituto multicitado en igualdad de circunstancias a las connacionales que adquirieron la nacionalidad por nacimiento –atendiendo a exigencias objetivas– y, por tanto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita sea declarada inconstitucional por ser contraria a los derechos fundamentales. ..."

QUINTO.—Admisión. Mediante proveído de presidencia de nueve de abril del dos mil diecinueve se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad presentada y turnarlo a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para su trámite y la elaboración del proyecto correspondiente (foja 43 del expediente).

Por acuerdo de diez de abril de dos mil diecinueve se admitió a trámite el asunto, se ordenó requerir a las autoridades demandadas, para que rindieran sus informes de ley, y se acordó dar vista a la Fiscalía General de la República (fojas 44-46 del expediente).

SEXTO.—Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Amadeo Condado Espinoza, en su carácter de



delegado del presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, compareció en representación del Poder Legislativo Local a rendir el informe correspondiente (fojas 96-144 del expediente).

SÉPTIMO.—Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Mediante proveído de veintidós de agosto de dos mil diecinueve, la Ministra instructora tuvo por no rendido el informe del Poder Ejecutivo Local, así como presentado de manera extemporánea el requerimiento de la copia certificada del ejemplar del Periódico Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave correspondiente al seis de marzo de dos mil diecinueve, que contiene la norma general impugnada (foja 168 y reverso del expediente).

OCTAVO.—Cierre de instrucción. Mediante proveído de diez de septiembre de dos mil diecinueve se decretó el cierre de la instrucción (foja 181 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 g), 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 en 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 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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 de forma oportuna, es decir, dentro del plazo de treinta días naturales que establece el artículo 60 de la ley reglamentaria.¹

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



Así es, el cómputo inició el jueves siete de marzo de dos mil diecinueve y venció el viernes cinco de abril siguiente, ya que la norma reclamada fue publicada en la Gaceta Oficial el seis de marzo de dos mil diecinueve.

Si la demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el cinco de abril de dos mil diecinueve, se debe concluir que la acción es oportuna; tal y como se muestra en el siguiente calendario:

Marzo 2019						
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						

Abril 2019						
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				

TERCERO.—**Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

Legitimación en la causa. El artículo 105, fracción II, inciso g),² de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación cono-

podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

² "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.

"...



cerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

La acción de inconstitucionalidad es promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 20 Bis, fracción I, en la porción normativa que dice: "**por nacimiento**", de la Ley Número 613 que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, adicionado mediante Decreto Número 235, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave, el seis de marzo de dos mil diecinueve, por lo que en términos del artículo señalado en el párrafo que precede, se encuentra facultada para tal efecto.

Legitimación en el proceso. Los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos disponen lo siguiente:

"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."

Del reglamento interno:

"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."



"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."

Obra en autos copia certificada oficio número DGPL-1P3A.-4858 de trece de noviembre de dos mil catorce, por el que en sesión de esa misma fecha se le designó como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a Luis Raúl González Pérez, por un periodo de cinco años, para el periodo 2014-2019 (foja 37 del expediente).

En consecuencia, toda vez que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por Luis Raúl González Pérez, en su carácter, en ese momento, de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se debe colegir que dicho funcionario tiene legitimación en el proceso.

CUARTO.—**Causa de improcedencia.** Al no existir causas de improcedencia propuestas por las partes y este Tribunal Pleno no advierte alguna de oficio, lo conducente es realizar el estudio de fondo.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** El artículo 20 Bis, fracción I, de la Ley Número 613 que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, dispone lo siguiente:

(Adicionado, G.O. 6 de marzo de 2019)

"Artículo 20 Bis. La directora del instituto propondrá a la Junta de Gobierno el nombramiento o remoción de la coordinadora del refugio, quien deberá cumplir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadana veracruzana o mexicana por nacimiento, con al menos cinco años de residencia en la entidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos."

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna la porción normativa que dice: "**por nacimiento**", del artículo transcrito, al estimar que viola los derechos humanos de igualdad, de no discriminación, de seguridad jurídica, al trabajo y acceso a un cargo público, reconocidos en los artículos 1o., 5o.,



14, 16, 32 y 35, fracción VI, de la Constitución Federal, ya que establece como requisito para ocupar el cargo de coordinadora del Refugio Estatal para Mujeres en Situación de Violencia en el Estado de Veracruz, ser mexicana por nacimiento.

Suplido en su deficiencia es **fundado** el concepto de invalidez, ya que los Estados no tienen competencia para establecer el requisito de ser mexicano por nacimiento para acceder a un cargo público.

En efecto, el siete de enero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la acción de inconstitucionalidad 87/2018, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas,³ en la que se determinó declarar la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa.

Las consideraciones en que se sustentó el fallo, son las siguientes:

"QUINTO.—Estudio de fondo. La Comisión Nacional de Derechos Humanos solicita se declare la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, por dos argumentos torales:

"a) La norma impugnada vulnera los derechos consagrados en los numerales 1o., 5o., 30, 32 y 35, fracción V, así como los artículos 1o., 24 y 26 de la

³ En relación con el punto resolutivo segundo se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por no superar un test de escrutinio estricto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por no superar un test de razonabilidad, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat por una interpretación armónica de los derechos humanos y no superar un test de escrutinio estricto, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, adicionado mediante Decreto Número 827, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, por razón de la incompetencia de la Legislatura Local para regular el requisito de ser mexicano por nacimiento para ejercer diversos cargos públicos. La Ministra Piña Hernández anunció votos aclaratorio y concurrente.



Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2.1, 25, inciso C) y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2.2 y 6 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 2 del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, y;

"b) El numeral 32 de la Constitución Federal establece que la facultad para determinar los cargos y funciones en los que se puede requerir ser mexicano por nacimiento, le corresponde exclusivamente al legislador federal, sin que cuenten con tal facultad las Legislaturas Locales, dado que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009, se pronunció respecto a quién le corresponde dicha facultad, determinando, además, que su ejercicio no es irrestricto, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se traten.

"Ahora bien, por ser una cuestión de estudio preferente, en la presente acción de inconstitucionalidad se habrá de definir, en primer término, si la norma impugnada fue emitida por autoridad competente o no.

"El precepto normativo que se combate es del tenor literal siguiente:

"Artículo 23 Bis B. Para ser consejero jurídico se requerirá: ...

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento; ...'

"Con base en el contenido del precepto transcrito, se tiene que, para ser consejero jurídico, esto es, titular de la Consejería Jurídica, considerada ésta como el órgano encargado de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa,⁴ se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, situación que la promovente de la acción de inconstitucionalidad estima inconstitucional, en virtud de que el legislador local, en términos de lo previsto en el numeral 32 de la Constitución Federal, no cuenta con facultades para prever como requisito para ocupar dicho cargo el ser mexicano por nacimiento.

⁴ "Artículo 23 Bis. La Consejería Jurídica será el órgano encargado de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado."



"El anterior argumento es esencialmente fundado, porque si bien este Tribunal Constitucional –en sus diversas integraciones– ha variado su criterio en relación con la competencia o incompetencia de las Legislaturas Locales para regular la materia que nos ocupa; ahora, bajo su más reciente integración, arriba a la conclusión de que las Legislaturas Locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas, pues de hacerlo, llevará, indefectiblemente, a declarar la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.

"En efecto, la habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo, pues de concluirse –como sucede en el caso– que el Congreso del Estado de Sinaloa no se encuentra habilitado para establecer dicha exigencia, se actualizará inmediatamente la invalidez de la disposición impugnada, sin necesidad de analizar si la norma tiene un fin válido, pues resultará inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

"A fin de evidenciar lo anterior, se estima pertinente establecer el marco constitucional que rige el tema de nacionalidad en nuestro sistema jurídico mexicano y para ello, es dable transcribir los siguientes artículos de la Constitución Federal.

"Título I

"...

"Capítulo II

"De los mexicanos

"Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización:

"A) Son mexicanos por nacimiento:

"I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.



"II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

"III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización; y,

"IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

"B) Son mexicanos por naturalización:

"I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

"II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.'

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

"En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de la policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.



"Esa misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana, Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practicaje y comandante de aeródromo.

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.'

"Artículo 37.

"A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

"B) La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

"I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y

"II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero. ...'

De los preceptos constitucionales transcritos se desprende lo siguiente:

"• La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).

"• La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* y de *ius sanguinis*, esto es, en razón del lugar del nacimiento y en razón de la nacionalidad de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.

"• La nacionalidad por naturalización, denominada también derivada o adquirida es, conforme al apartado B del citado artículo 30 constitucional, aquella que



se adquiere por voluntad de una persona, mediante un acto soberano atribuido al Estado que es quien tiene la potestad de otorgarla, una vez que se surten los requisitos que el propio Estado establece para tal efecto.

"• De acuerdo con el artículo 30 constitucional, apartado B, son mexicanos por naturalización los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos establecidos en la ley relativa.

"• Se dispone lo relativo a la doble nacionalidad, así como lo relativo a los cargos y funciones para los que se requiera ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.

"• Finalmente, se establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad y los motivos de pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización.

"• Es necesario precisar que el texto vigente de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales, tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, de cuyo procedimiento destaca lo siguiente:

"• La reforma tuvo por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía, para que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias.

"• La reforma se vio motivada por el importante número de mexicanos residentes en el extranjero y que se ven desfavorecidos frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad.

"• Con la reforma, México ajustó su legislación a una práctica internacional facilitando a los nacionales la defensa de sus intereses.



"• Se consideró que la reforma constituía un importante estímulo para los mexicanos que han vivido en el exterior, pues se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.

"• En concordancia con el establecimiento de la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, se propuso eliminar las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales, exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.

"• Por otra parte, se fortalecieron criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país, así como la voluntad real de ser mexicanos.

"• Se agregó un nuevo párrafo al artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, siempre sean considerados como mexicanos, para lo cual, al ejercitar tales derechos y cumplir sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones establecidas en las leyes nacionales.

"• En el marco de esta reforma, se consideró indispensable tener presente que el ejercicio de los cargos y funciones correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano que por naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, exige que sus titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.

"• Por lo anterior, se propuso agregar otro nuevo párrafo al artículo 32 en el que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, así como los de secretarios de Estado, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros, que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.

"Por otra parte, en el dictamen de la Cámara Revisora (Diputados), se sostuvo lo siguiente:



"• Las reformas constitucionales tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A del artículo 37 constitucional.

"• En el artículo 30 se establece la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que sus progenitores tienen por México.

"• Se fortalecen tanto en el artículo 30 relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37 relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.

"• Se agrega un nuevo párrafo al artículo 37 para que aquellos mexicanos por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país, no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina Calvo.

"• La reforma del artículo 32 resulta fundamental, para evitar conflictos de intereses o dudas en la identidad de los mexicanos con doble nacionalidad, respecto del acceso a cargos que impliquen funciones públicas en este país. De ahí, la conveniencia de que el precepto ordene que 'la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad', así como que 'el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por



disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad', texto al que se agrega que la misma reserva 'será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión'.

"• El Constituyente considera que las fuerzas armadas tienen como misión principal garantizar la integridad, independencia y soberanía de la nación, por lo que el desempeño de los cargos y comisiones dentro de las mismas, exige que sus integrantes posean ante todo una incuestionable lealtad y patriotismo hacia México, libres de cualquier posibilidad de vínculo moral o jurídico hacia otros países, así como contar con una sumisión, obediencia y fidelidad incondicional hacia nuestro país.

"Del análisis de la exposición de motivos, se desprende que la consideración esencial del Constituyente de que la nacionalidad mexicana no se agota por una demarcación geográfica, sino que se relaciona con el sentimiento de pertenencia, lealtad a las instituciones, a los símbolos, a la cultura y a las tradiciones, y que se trata de una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas, fue con la finalidad de establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana de aquellos mexicanos por nacimiento que han emigrado y que se han visto en la necesidad de adquirir la nacionalidad o ciudadanía de otro país.

"Lo anterior, porque antes de la reforma constitucional de que se trata, la adquisición de una nacionalidad diversa, se traducían en una pérdida automática de la nacionalidad mexicana, por lo que, a raíz de dicha reforma, el Estado Mexicano permite la figura de la doble nacionalidad para los mexicanos por nacimiento, medida con la que el Estado Mexicano se propuso hacer frente a la creciente migración de mexicanos.

"Sin embargo, del procedimiento de reforma aludido, se desprende que una de las preocupaciones era que, para incluir la figura de la 'doble nacionalidad', debía tomarse en cuenta la problemática que la inclusión de esta figura podría suscitar con respecto a los principios de soberanía y lealtad nacionales, razón por la que, con el propósito de preservar y salvaguardar tales principios, se estableció en la primera parte del segundo párrafo del artículo 32 constitucio-



nal, que los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la Constitución Federal, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reservaran en exclusiva a quienes tengan esa calidad, pues al ser la nacionalidad una condición que trasciende la esfera privada, puede originar conflictos económicos, políticos, jurisdiccionales y de lealtades.

"Así fue, precisamente en el marco de esta reforma –que amplió los supuestos para la naturalización– que el Constituyente determinó que el ejercicio de ciertos cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias en el sector público, que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, tenían que ser desempeñados por mexicanos por nacimiento, pues 'sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países'.

"Es decir, tal como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para reservar el ejercicio de ciertos cargos para mexicanos por nacimiento, deriva de que el ejercicio de tales cargos se relaciona con los intereses o el destino político de la nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se trata de cargos o funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.

"Por ello, se destacó la importancia de fijar criterios tendentes a asegurar no únicamente que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y 'una voluntad real de ser mexicanos', sino a garantizar que en el ejercicio de esos cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano 'que por su naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales', los titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión a otros países de manera que no pueda ponerse en riesgo la soberanía y lealtades nacionales.

"A partir de entonces y bajo tales principios, el Constituyente ha venido definiendo expresamente en la Ley Fundamental, aquellos supuestos específicos en los que los depositarios de ciertos cargos públicos tienen que ser mexicanos por nacimiento, tal es el caso de los comisionados del organismo garante



del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales federal (artículo 6o., apartado A), comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28) los depositarios de los Poderes de la Unión (artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100), el titular de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79), los secretarios de despacho (artículo 91), los Magistrados electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 99), consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100), el fiscal general de la República (artículo 102, apartado A, segundo párrafo), los gobernadores de los Estados y los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales estatales (artículo 116), y los Magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122, apartado A, fracción IV).

"En ese contexto se inserta, precisamente, la previsión del artículo 32 de la Constitución Federal, en el que el propio Constituyente estableció –como ya se vio–, expresamente, diversos cargos públicos que deberán ser ocupados por mexicanos por nacimiento.

"Ahora bien, considerando que en relación con dicho mandato constitucional este Tribunal Pleno, en sus diversas integraciones, ha construido varias interpretaciones de las cuales pudieran surgir distintas interrogantes; sin embargo, en el presente asunto, la cuestión a dilucidar se constriñe a determinar, únicamente, si la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser mexicano por nacimiento en términos del artículo 32 constitucional, le compete o no a las Legislaturas de los Estados.

"Este Alto Tribunal arriba a la convicción, como se adelantó, de que el que criterio que debe prevalecer –tal como se procederá a evidenciar–, es el relativo a que las Legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos; pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1o. constitucional, en relación con el diverso 32 del Máximo Ordenamiento, se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para



los que se requiere ser mexicano por nacimiento no les corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

"En efecto, este Tribunal Constitucional en diversos precedentes ha sustentado que la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, no es irrestricta, pues encuentra su límite, como acontece en el caso, en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios [vinculados directamente con la protección de la soberanía y la seguridad nacionales]; de lo contrario, podría considerarse una distinción discriminatoria para el acceso a esos empleos públicos a los mexicanos por naturalización y, por tanto, violatoria del principio de igualdad y no discriminación previsto en los artículos 1o., párrafo quinto, 32 y 133 de la Constitución Federal.

"Lo anterior obliga traer a contexto el contenido del artículo 1o. de la Constitución Federal, que consagra los derechos de igualdad y de no discriminación, a partir de sus reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de catorce de agosto de dos mil uno y diez de junio de dos mil once; el cual, textualmente establece:

"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.



"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.⁷

"Respecto de tal numeral, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵ determinó que del artículo 1o. constitucional se desprende que todo individuo gozará ampliamente de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y que éstos no podrán restringirse, ni suspenderse, salvo en los casos y con las condiciones que en ella se establecen; señalando que el artículo 1o. constitucional establece un mandato hacia las autoridades para que se abstengan de emitir, en sus actos de autoridad, diferencias entre los gobernados, por cualquiera de las razones que se encuentran enunciadas en dicho artículo, lo que constituye el principio de igualdad y no discriminación que debe imperar entre los gobernados.⁶

"En ese sentido, se desprende que en el ámbito legislativo, existe una prohibición constitucional de que, en el desarrollo de su labor emitan normas discriminatorias, con lo cual se pretenden extender los derechos implícitos en el principio de igualdad y no discriminación, al ámbito de las acciones legislativas, ya que, por su naturaleza, pueden llegar a incidir significativamente en los derechos de las personas; dicha limitante se traduce en la prohibición de legislar o diferenciar indebidamente respecto de las categorías enumeradas en el artículo 1o. constitucional, por lo que en el desarrollo de su función deben ser especialmente cuidadosos, evitando establecer distinciones que sitúen en fran-

⁵ En diversos precedentes y criterios jurisprudenciales, tanto de la Primera como de la Segunda Sala.

⁶ Tales consideraciones derivan de la acción de inconstitucionalidad 48/2009, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de catorce de abril de dos mil once.



ca desventaja a un grupo de individuos respecto de otro, o bien, que menoscaben los derechos otorgados por la Constitución a los gobernados; reiterando que ello es, salvo que esa diferenciación constituya una acción positiva que tenga por objeto compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos.

"En relación con el derecho a la igualdad y no discriminación, este Tribunal Pleno ha sostenido que tal principio no implica que todos los individuos deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino, más bien, se refiere a una igualdad jurídica entre los gobernados, que se traduce en el hecho de que todos tengan derecho a recibir siempre el mismo trato que reciben aquellos que se encuentran en situaciones de hecho similares; por tanto, no toda diferencia de trato implicará siempre una violación a tal derecho, sino que ésta se dará solamente cuando, ante situaciones de hecho similares, no exista una justificación razonable para realizar tal distinción. Apoya la anterior consideración, la tesis de jurisprudencia «P./J. 9/2016 (10a.)», del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

"PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.' (se transcribe)

"Por su parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁷ ha sostenido que en ese derecho se contiene el reconocimiento de que siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas de tales derechos y, por tanto, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto al derecho de igualdad. Dicha jurisprudencia «1a./J. 37/2008» determina textualmente:

"IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).' (se transcribe)

⁷ Cuyo criterio comparte este Pleno.



"Puntualizado todo lo anterior, se tiene –como ya se ha visto– que siendo la Norma Fundamental la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento, señalando en diversos preceptos aquellos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión, o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se limitan, en principio, a quienes tengan esas calidades.

"Luego, de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del mandato previsto en el artículo 1o. constitucional, se arriba a la conclusión de que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal.⁸

"Tal conclusión concuerda con lo expresado en la citada exposición de motivos de la reforma al artículo 32, por la que se incluyó la figura de la doble nacionalidad, pues de ahí se advierte que la intención del Constituyente Federal fue establecer un sistema normativo que incluyera la doble nacionalidad, reconociendo a los mexicanos que se encontraran en tales condiciones todos los derechos que corresponden a la nacionalidad mexicana por nacimiento, sin perder de vista la problemática que se podría suscitar respecto de los principios de identidad y soberanía nacionales, razón por la que estableció las siguientes dos excepciones al ejercicio pleno de los derechos correspondientes a los nacionales mexicanos, a saber:

"• Ningún mexicano por nacimiento puede perder su nacionalidad; a diferencia de los mexicanos por naturalización, quienes pueden ser privados de dicho *status*, cuando se encuentren en alguno de los casos previstos por el apartado B del artículo 37 de la Constitución Federal, y

⁸ Sin que ello implique, en este momento, un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en la presente acción de inconstitucionalidad versa sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.



"• La limitante a los mexicanos por naturalización o con doble nacionalidad, respecto de la ocupación de los cargos públicos expresamente reservados por la Constitución para mexicanos por nacimiento y que no hayan adquirido otra nacionalidad, atendiendo a la finalidad constitucional perseguida (defensa de la soberanía e identidad nacional).

"En ese sentido, si el objeto del establecimiento de la reserva en estudio consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, se restringe a los cargos que tienen sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es que no compete establecer otros a las entidades federativas.

"Consecuentemente, aplicados tales razonamientos a la disposición aquí impugnada, resulta que ésta es inconstitucional, pues el Congreso del Estado de Sinaloa en el artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de dicha entidad, está incorporando el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser titular de la Consejería Jurídica, órgano encargado de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado, y como dicho funcionario no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento, la disposición que establece dicha exigencia para ejercerlo debe declararse inconstitucional, sin que sea necesario, por tanto, verificar si la norma impugnada tiene un fin válido, pues resulta inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

"En estas condiciones, al ser fundado el concepto de impugnación en estudio, lo procedente es declarar la invalidez de la porción normativa 'por nacimiento' de la fracción I del artículo 23 Bis B de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa."

De acuerdo con lo transcrito, en términos de lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo el Congreso de la Unión está facultado para establecer que existen cargos públicos para cuyo ejercicio es necesaria la nacionalidad mexicana por nacimiento.



Lo anterior, en virtud de que el propio texto constitucional reserva todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía de la Federación y sus funcionarios, por lo que la facultad de determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento, en ningún caso, les corresponde a las entidades federativas.

Por ello, este Tribunal Pleno considera que la porción normativa "**por nacimiento**", del artículo 20 Bis, fracción I, de la Ley Número 613, que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, es inconstitucional pues el Congreso local no tiene competencia para establecer como requisito para ser coordinadora del Refugio Estatal para Mujeres en Situación de Violencia, contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento.

En consecuencia, procede declarar la invalidez de la porción normativa que dice: "**por nacimiento**", del artículo 20 Bis, fracción I, de la Ley Número 613, que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres.

Así pues, en lo sucesivo la fracción I, del numeral impugnado debe leerse de la siguiente manera:

Ley Número 613, que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres

"Artículo 20 Bis. La directora del instituto propondrá a la Junta de Gobierno el nombramiento o remoción de la coordinadora del refugio, quien deberá cumplir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadana veracruzana o mexicana, con al menos cinco años de residencia en la entidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos."

Finalmente, no pasa desapercibido que la promovente haga valer diversos argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de la norma impugnada por violación del derecho humano al trabajo y seguridad jurídica, sin embargo, este Tribunal Pleno considera innecesario su análisis, pues ello en nada variaría la conclusión alcanzada, resultando aplicable a este respecto la tesis P./J. 37/2004 de rubro y texto siguiente:



"Época: Novena
"Registro: 181398
"Instancia: Pleno
"Tipo de tesis: jurisprudencia
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Tomo XIX, junio de 2004
"Materia: constitucional
"Tesis: P./J. 37/2004
"Página: 863

"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."

SEXTO.—**Efectos.** La declaración de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 20 Bis, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la Ley Número 613 que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, adicionado mediante Decreto Número 235, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el seis de marzo de dos mil diecinueve, de conformidad con lo establecido en el considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos



resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz, en atención a lo dispuesto en el considerando sexto de esta determinación.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Órgano de Gobierno 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 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 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 aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar, en suplencia de la deficiencia de la queja, la invalidez del artículo 20 Bis, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Número 613 que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, adicionado mediante Decreto Número 235, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el seis de marzo de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña



Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Laynez Potisek reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad 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 sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz.

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, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de veintisiete de enero 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.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de junio de 2021.

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 concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 40/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veintisiete de enero de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitu-



cionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto al artículo 20 Bis, fracción I, de la Ley Número 613 que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, en la porción normativa "por nacimiento", al considerarlo violatorio de los derechos de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo, así como de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en la materia.

El artículo impugnado disponía, en la parte que nos ocupa, lo siguiente: "La directora del instituto propondrá a la Junta de Gobierno el nombramiento o remoción de la coordinadora del refugio, quien deberá cumplir los siguientes requisitos: I. Ser ciudadana veracruzana o mexicana por nacimiento, con al menos cinco años de residencia en la entidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; ..."

Esta disposición fue declarada inválida por unanimidad de diez votos,¹ sin embargo, la mayoría consideró, en idénticos términos a los establecidos al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018,² que tal invalidez derivaba de que los Congresos Locales no tienen facultad para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene reserva explícita respecto a ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento. De lo anterior desprendió la mayoría que ningún Estado puede, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que ya están previstos en la propia Constitución Federal.

Si bien coincidí en la declaratoria de invalidez de la norma impugnada, no comparto las consideraciones de la sentencia.

¹ De los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente) en contra de las consideraciones, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. En sesión correspondiente al 27 de enero de 2020.

² Bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas, resuelta en sesión de 7 de enero de 2020 por unanimidad de 11 votos. El Ministro Franco González Salas votó con reservas respecto al resolutivo segundo, la Ministra Ríos Farjat votó en contra de las consideraciones y el Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea votó por la invalidez, pero por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales.



A continuación, expongo las razones de mi disenso con el criterio mayoritario en torno a la competencia de los Congresos Locales, así como las que, en mi opinión, debieron de sustentar la invalidez de la norma a la luz del derecho humano a la igualdad, que evidentemente resultaba transgredido en este caso.

Respondo primero a dos interrogantes previas, que me permitirán entonces exponer las consideraciones de fondo.

1. ¿El Congreso de Veracruz estaba legislando en materia de nacionalidad, como para poder sostener que interfería con una facultad exclusiva del Congreso de la Unión?

La respuesta es no. La nacionalidad está regida por el artículo 30 constitucional y el diverso artículo 73 reserva facultad expresa al Congreso para "XVI. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República."

Ninguna de tales actividades estaba llevando a cabo el legislador de Veracruz al *restringir* el acceso a un cargo público de dicha entidad respecto a quienes fueran mexicanos por nacimiento.

2. ¿El artículo 32 constitucional crea un catálogo absoluto y exclusivo de cargos que entrañen la mexicanidad por nacimiento?

También en este caso nos parece que la respuesta es no. Para clarificar esta respuesta, conviene transcribir el precepto (las negritas son nuestras):

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, **por disposición de la presente Constitución**, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen **otras leyes del Congreso de la Unión**."

Ciertamente, la Constitución Federal contiene el requisito de la mexicanidad por nacimiento para acceder a diversos cargos, por ejemplo, presidente de la República, secretario de Estado, diputado, senador, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fiscal general de la República, auditor superior de la Federación, gobernador de un Estado, comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones o de la Comisión Federal de Competencia



Económica o del órgano garante en materia de transparencia, Magistrado Electoral, consejero de la Judicatura Federal; así como para pertenecer al Ejército, a la Armada, a la Fuerza Aérea, o para ser capitán piloto, patrón, maquinista de embarcaciones o aeronaves mexicanas,³ etcétera.

Lo anterior no significa, ni ha significado históricamente, que tales sean los únicos cargos públicos que estén amparados por el artículo 32 antes transcrito. El artículo 32 se limita a regular los cargos y funciones previstos **en la propia** Constitución Federal, sin que de ahí pueda desprenderse que pretenda regular más allá que los previstos **en ella misma y en otras leyes del Congreso de la Unión**.

Es claro que la legislación interna y propia de los Estados no emana del Congreso de la Unión, sino de los Congresos Locales, y también es cierto que no existe mandato expreso en este artículo 32 en el sentido de que los Estados se entiendan comprendidos en tal reserva. No hay indicios de tal pretendida generalidad, sino, al contrario, de contención y de deferencia al legislador local (se refiere sólo a otras leyes del Congreso de la Unión).

Lo anterior explica que las Constituciones de las entidades federativas suelen contener disposiciones relativas a que reservan ciertos cargos públicos para "mexicanos por nacimiento", como el de gobernador, diputado, fiscal general, integrante de Ayuntamiento, Magistrado de tribunal local, etcétera.

Tal es el arreglo político mexicano, amparado en el Pacto Federal previsto en la Constitución Federal, medularmente en el artículo 40, que dispone que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental".

Precisamente por existir este régimen de competencias es que el estudio al respecto, el competencial, debe ser preferente.

I. Competencia de las Legislaturas Locales para regular supuestos de acceso a cargos públicos relacionados con la nacionalidad

En virtud de que el análisis de competencia de las Legislaturas Locales para legislar en cierta materia **es de estudio preferente**, lo primero por definir es si

³ Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6, 99, 100 y 32 constitucionales.



éstas cuentan o no con la facultad de establecer como requisito a un cargo público local el "ser mexicano por nacimiento".

Una correcta metodología en estos casos consiste en definir, en primer lugar y con claridad suficiente, el régimen de competencias a favor de los Estados conforme a los principios del federalismo mexicano, sin introducir aspectos ajenos ni de derechos humanos porque constituyen un nivel o parámetro distinto de análisis de validez constitucional (del que me ocupo más adelante en el presente voto concurrente).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 40⁴ y 41,⁵ un régimen federal que otorga **autonomía a los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior** con la única limitación de las estipulaciones y **reglas mínimas** del Pacto Federal, las cuales por su propia naturaleza deben ser **expresas**.

Al respecto, el artículo 124 constitucional delimita claramente las competencias entre la Federación y los Estados conforme al principio de que las facultades que no están **expresamente** concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México;⁶ es decir, un régimen constitucional de competencias exclusivas para la Federación y una distribución residual a los Estados.

En el caso concreto, el primer aspecto por clarificar es que **el legislador local de Veracruz no está legislando en materia de nacionalidad**, sino **condicionando un cargo al requisito de mexicanidad por nacimiento**, lo cual consiste en categorizar o definir el perfil de un cargo en la administración pública local como lo es el de coordinadora del Refugio Estatal para Mujeres en Situación de Violencia, conforme a requisitos que considera deseables según su visión de las necesidades de su entidad.

⁴ "Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

⁵ "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. ..."

⁶ "Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."



Por tanto, si la reserva de legislar el requisito de mexicanidad por nacimiento para ocupar ciertos cargos públicos **no se encuentra prevista como competencia exclusiva de la Federación** en el artículo 73 constitucional, ni en el 32, ni en ningún otro, se debe reconocer la deferencia a la soberanía de los Estados en su régimen interior e interpretar que sí pueden prever en sus leyes dicho requisito.

En virtud de que todo lo no reservado a la Federación se entiende conferido a los Estados, el régimen de competencias se integra por reglas mínimas y expresas. Por esta razón, **no comparto que se pueda desentrañar una facultad exclusiva a la Federación en detrimento de los Estados a partir de algún ejercicio interpretativo que no toma en cuenta la metodología que demanda un Pacto Federal constitucional**, como lo es analizar en primer término el régimen de competencias.

De lo contrario, queda el precedente de que el régimen federal es algo así como una figura retórica siendo que es la realidad nacional, y a merced de cualquier tema que se pretexe o se perciba apremiante se puede difuminar o reescribir el régimen de competencias constitucional.

Si bien es misión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretar y salvaguardar la Constitución Federal, esto no significa atribuirle a la Federación competencias o temas que no están distribuidos así en el propio Pacto Federal.

II. Razonabilidad de la exigencia de mexicanidad por nacimiento en el caso concreto

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que el Congreso del Estado de Veracruz sí tenía competencia para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Salvaguardada la competencia residual, se puede entonces realizar un análisis de razonabilidad al caso. Tenemos que al revisar si la norma impugnada cumple o no con el requisito de escrutinio estricto, resulta evidente que no existe ninguna justificación constitucionalmente imperiosa que demande de la mexicanidad por nacimiento para ocupar el puesto de coordinadora del Refugio Estatal para Mujeres en Situación de Violencia del Instituto Veracruzano de las Mujeres.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a la labor a desempeñar, y que se encuentra descrita en diversos artículos de la Ley Número 613 que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres. Siendo entonces que no hay justifica-



ción para esta exigencia, es que la norma impugnada resulta discriminatoria y, por ende, inconstitucional. Considero que esto debió concluirse en la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, porque ésta era la materia del análisis y ése era el método.⁷

Es posible que estemos ante un tema –exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para diversos cargos– que muy rara vez (si acaso) las Legislaturas Locales lograrían justificar respecto a por qué necesitan ese requisito de mexicanidad por nacimiento para tal o cual cargo. Advierto también que el análisis de la razonabilidad puede conducir en la gran mayoría de los casos a la invalidez de la norma; sin embargo, como he señalado, el régimen federal permite una competencia *a priori* en las exigencias de los cargos que configuran su orden de gobierno. Si resulta que se están creando hipótesis discriminatorias con esa exigencia, debería ser un tema a analizarse a partir de una razonabilidad caso por caso.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de junio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 40/2019.

En sesión pública de veintisiete de enero de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 40/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en contra de la fracción I del artículo 20 Bis de la Ley Número 613, que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, en la porción normativa "*por nacimiento*". La pregunta radicó en saber si el requisito para ser coordinadora del Refugio Estatal para Mujeres en Situación de Violencia, es constitucional o no.

⁷ "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175. Votación: Este criterio derivó del amparo directo en revisión 988/2004 de 29 de septiembre de 2004, el cual se resolvió por unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles. Criterio que fue reiterado posteriormente en los amparos en revisión 459/2006, 846/2006, 312/2007 y 514/2007.



I. Consideraciones de la sentencia

En la sentencia, sustentándose en la acción de inconstitucionalidad 87/2018, se determinó que las entidades federativas no están facultadas para reservar el acceso y ejercicio de cargos o funciones públicas a los mexicanos por nacimiento. Dicha conclusión derivada de una interpretación sistemática de los artículos 1 y 32 de la Constitución Federal.

En el que por un lado, se señaló que la posibilidad de reservar ciertos cargos o funciones a los mexicanos por nacimiento encuentra su límite en que estos sean estratégicos o prioritarios, al estar vinculados con la protección de la soberanía y seguridad nacionales. Además de que se sostuvo que establecer la reserva para cargos o funciones que no cumplen con estas características violaría el principio de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1o. constitucional.

Asimismo, se agregó que la conclusión de que las entidades federativas no cuentan con esta facultad concuerda con el objeto de la reserva incluida en el artículo 32 constitucional mediante la reforma de veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete. Es decir, que con esta reforma se permitió que los mexicanos por nacimiento adoptaran múltiples nacionalidades. También se afirmó que el Constituyente tomó en consideración que la adopción de otras nacionalidades genera intereses y vínculos con otros Estados que podrían resultar incompatibles con el adecuado ejercicio de cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias del Estado, en los que deben regir los principios de soberanía, seguridad y lealtad nacional.

Por ello, se estableció en el artículo 32 constitucional una reserva consistente en que los cargos y funciones para los que la Constitución exija ser mexicano por nacimiento únicamente puedan ser realizados por quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Asimismo, en el precedente antes referido, se afirmó que dado que el objeto de la reserva se restringe a los cargos que tienen como sustento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no compete establecer otros a las entidades federativas.

Es por tanto, que en el caso en concreto, se concluye que la porción normativa del artículo impugnado es inconstitucional, puesto que reserva el acceso al cargo de coordinadora del Refugio Estatal para Mujeres en Situación de Violencia a mexicanos por nacimiento y dicho cargo no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los cuales la Constitución requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento.

II. Razones de disenso

Coincido con la decisión de declarar inconstitucional la porción normativa del artículo impugnado, así como con la conclusión de que las entidades federativas



no cuentan con la facultad de reservar ciertos cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Sin embargo, como lo sostuve en la acción de inconstitucionalidad 87/2018, así como en otros precedentes,¹ no concuerdo con las consideraciones de la resolución, pues estimo que parten de una metodología inadecuada y de una interpretación incorrecta del artículo 32 de la Constitución. Sobre todo, me apartaré de la necesidad de realizar una interpretación sistemática de los artículos 1o. y 32, para responder a una pregunta de orden competencial, consistente en saber si el Congreso Local podía o no establecer la reserva de ser mexicano por nacimiento a ciertos cargos públicos.

A. Metodología para el análisis de la competencia de la entidad federativa.

Como señalé anteriormente, la sentencia pretende dar respuesta a la pregunta, que considera de estudio preferente, consistente en si la entidad federativa era competente para establecer la reserva en cuestión. Para ello, realiza una interpretación sistemática del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. y de la reserva prevista en el artículo 32, ambos de la Constitución Federal. A mi parecer, ello evidencia una confusión entre la determinación de las esferas de competencia de cada uno de los órdenes y la de los derechos humanos involucrados por el contenido de la norma. Da a entender que la competencia de una autoridad deriva simultáneamente de la distribución de facultades entre las distintas autoridades estatales que realiza la Constitución y de las exigencias de los derechos humanos que ésta reconoce.

No coincido con lo anterior. En mi opinión, el análisis de la competencia de una autoridad para emitir una norma es previo y lógicamente independiente al que debe realizarse para determinar si el contenido de la norma es compatible con los derechos fundamentales previstos en la Constitución. En el primer análisis, lo que debe determinarse es si la norma pertenece a una materia cuya regulación le corresponde a la autoridad emisora, esto es, si una autoridad se encuentra facultada para crear la norma "X" y no si el contenido específico de esta norma "X" es constitucionalmente admisible. En cambio, en el segundo análisis se realiza un estudio del contenido específico de la norma "X" para determinar cuáles son sus consecuencias normativas y si éstas son compatibles con las exigencias de los derechos humanos.

De esta forma, los derechos humanos actúan como contenidos necesarios o excluidos que permean al ordenamiento en su integridad, pero no reemplazan la pregunta de quién está facultado para crear determinada norma. Las nor-

¹ En las acciones de inconstitucionalidad 59/2018, 4/2019 y 93/2018.



mas competenciales no son mandatos de optimización, susceptibles de modularse en función del potencial contenido de la norma producida. Esto es, no sería posible *modular* la facultad conferida por el artículo 32 al Congreso de la Unión para establecer esta reserva de "mexicano por nacimiento" hasta el punto de afirmar que este Poder no es competente en la materia. Sin embargo, una vez ejercida su facultad, podríamos declarar inconstitucional la norma creada, por contravenir el derecho a la igualdad establecido en el artículo 1o. constitucional, o cualquier otro derecho integrante de nuestro parámetro de regularidad.

Así, en un plano hipotético, es perfectamente posible que una norma haya sido emitida por una autoridad competente pero que sea contraria a los derechos humanos, así como que una norma sea emitida por una autoridad incompetente, pero que su contenido sea compatible o hasta contribuya a la promoción, protección y respeto de estos derechos.

Considero que la diferenciación clara de estos análisis es relevante para el adecuado funcionamiento de los distintos ordenamientos previstos en la Constitución, pero también para la plena eficacia de los derechos humanos. Si no distinguimos claramente estas cuestiones, cuando se declare la invalidez de una norma por incompetencia de su emisor el resto de las autoridades podrían interpretar que ninguna de ellas puede válidamente emitir una norma similar, cuando lo cierto es que el contenido de ésta podría ser necesario para la adecuada protección de algún derecho.

Por las razones expuestas, considero que en la determinación de la competencia de la entidad federativa no resultaba relevante el derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. constitucional, puesto que éste no realiza una distribución de facultades entre los distintos ordenamientos del Estado. De hecho, el propio artículo 1o. constitucional establece que *la obligación* de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos les corresponde a *todas las autoridades*, pero en el ámbito de sus competencias.

B. Distribución competencial en el artículo 32 de la Constitución Federal

A diferencia de lo que sucede con el artículo 1o. constitucional, considero que el artículo 32, segundo párrafo, sí realiza una distribución de competencias entre los distintos órdenes del Estado Mexicano. Este artículo establece lo siguiente:

"Artículo 32. ...

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. **Esta reserva**



también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión." (énfasis añadido)

En mi opinión, es la parte final de este párrafo la que obliga a concluir que las entidades federativas no cuentan con facultades para reservar ciertos cargos a mexicanos por nacimiento. Ello no es así porque el objeto de la reserva se limite a los cargos ya previstos en la Constitución Federal, como se argumenta en la sentencia. Más bien deriva de que el artículo 32 faculta, de manera expresa y excluyente, al Poder Legislativo Federal para hacerlo, lo que priva a las entidades federativas de su facultad originaria genérica.² En otras palabras, las entidades federativas son incompetentes para establecer la reserva en cuestión porque el artículo 32, segundo párrafo, constitucional, establece que ello es una facultad **exclusiva** del Congreso de la Unión.

Ciertamente, esta facultad exclusiva del Congreso de la Unión, como cualquier otra, debe ejercerse de una manera compatible con el resto de las normas constitucionales y, particularmente, con los derechos humanos que éstas reconocen. Sin embargo, en este asunto no era posible analizar qué requisitos específicos tendrían que cumplir las normas derivadas de esta facultad para ser compatibles estos derechos, pues la norma impugnada en el asunto fue expedida por una autoridad incompetente.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de junio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 40/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el veintisiete de enero de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 40/2019, en la que se declaró la invalidez del artículo 20 Bis, fracción I, de la Ley Número 613 que creó el Instituto Veracruzano de las Mujeres,¹ en

² "Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."

¹ "Artículo 20 Bis. La directora del Instituto propondrá a la Junta de Gobierno el nombramiento o remoción de la coordinadora del refugio, quien deberá cumplir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadana veracruzana o mexicana por nacimiento, con al menos cinco años de residencia en la entidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos."



su porción normativa "por nacimiento". Ello, al considerar que los Estados no tienen competencia para ampliar el catálogo de constitucional de funcionarios que requieren ser mexicanos por nacimiento.

En efecto, la mayoría de Ministras y Ministros determinó que de una interpretación del artículo 32 de la Constitución General, a la luz del artículo 1o. constitucional, las entidades federativas no están habilitadas para limitar el acceso a cargos públicos a mexicanas o mexicanos por nacimiento, fuera de los supuestos previstos en la Constitución. No obstante, también aclaró que esta decisión no implica adelantar un pronunciamiento mayoritario respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular en esta materia.

Presento este voto, pues aunque estuve de acuerdo con el sentido de la resolución, lo hice por consideraciones diferentes, las cuales explico a continuación.

El artículo 32, en su párrafo segundo, de la Constitución General establece lo siguiente:

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión." (subrayado añadido)

Dicho precepto ha sido objeto de diferentes pronunciamientos por parte de esta Suprema Corte. En uno de los primeros asuntos en los que se discutió esta cuestión –la **acción de inconstitucionalidad 48/2009**–,² al analizar la validez de una *ley federal*, el Pleno sostuvo que el Congreso de la Unión está facultado por virtud de dicha disposición para ampliar el catálogo constitucional de funcionarios que requieren ser mexicanos por nacimiento, aclarando que tal facultad no es irrestricta, sino que "debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate". Este criterio fue reiterado en la **acción de inconstitucionalidad 20/2011**, en la que nuevamente se reconoció la fa-

² Resuelta por mayoría de diez votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de abril de dos mil once, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.



cultad del Congreso de la Unión para legislar en esta materia, aunque bajo criterios de *razonabilidad*.³

Posteriormente, en las **acciones de inconstitucionalidad 31/2011**,⁴ **22/2011**,⁵ **20/2012**⁶ y **40/2012**,⁷ el Pleno analizó la constitucionalidad de leyes emitidas por *Congresos Locales* que exigían el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos en sus respectivas entidades federativas. En el primero de ellos, el Pleno determinó que los *Congresos Locales* carecían de competencia para legislar en esta materia, porque la facultad prevista en el artículo 32 constitucional es *exclusiva* del Congreso de la Unión. No obstante, en los tres asuntos siguientes, el Pleno consideró que las normas impugnadas eran inconstitucionales por no superar el criterio de *razonabilidad* establecido en la acción 48/2009, con lo que implícitamente abandonó el criterio de la acción 31/2011 y reconoció la competencia de las Legislaturas Estatales para limitar el acceso a cargos públicos locales a mexicanas o mexicanos por nacimiento.

Con todo, este último criterio fue abandonado por la nueva integración del Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018,⁸ pues concluyó que de la interpretación del artículo 32 de la Constitución, a la luz del artículo 1o. constitucional, se desprende que las Legislaturas Estatales no tienen competencia para legislar en esta materia. Además, se precisó que dicho criterio no implicaba prejuzgar sobre la eventual competencia del Congreso de la Unión para hacerlo. Lo que pareciera sugerir que podría sostenerse una conclusión *distinta* en este último caso, es decir, si la norma impugnada hubiere sido emitida por el Congreso de la Unión.

³ Sobre esto, estableció que para determinar si los requisitos que una determinada disposición establezcan referentes a la nacionalidad constituyen una violación al principio de igualdad, es menester analizar si el ejercicio de cada uno de los cargos a que se refieren tales preceptos, comprometen, o no, la soberanía o la identidad nacional, es decir, debe verificarse si la medida legislativa tomada por el Congreso de la Unión persigue una finalidad constitucionalmente válida.

⁴ Resuelta por mayoría de ocho votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de mayo de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.

⁵ Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de enero de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales.

⁶ Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de dos de julio de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán.

⁷ Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de cuatro de julio de dos mil trece, bajo la ponencia de la Ministra Sánchez Cordero.

⁸ Aprobada por unanimidad de este Tribunal Pleno en sesión pública de siete de enero de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas.



Pues bien, como reiteradamente he sostenido en todos estos precedentes, **considero que ninguna de las interpretaciones asumidas hasta ahora por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del artículo 32 constitucional es completamente satisfactoria, pues ninguna de ellas se compadece a cabalidad con una lectura armónica de la Constitución a la luz de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.**

Como lo sostuve desde la primera vez que tuve oportunidad de pronunciarme sobre este tema, **el artículo 32 de la Constitución debe interpretarse de la manera más restrictiva posible, a fin de evitar discriminaciones entre mexicanas o mexicanos por nacimiento y por naturalización.** Lo anterior, pues no debe perderse de vista que los artículos 1o. de la Constitución General y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíben cualquier tipo de discriminación entre personas con base en su *origen nacional*.

En este sentido, la única interpretación del artículo 32 de la Constitución que a mi juicio permite alcanzar satisfactoriamente dicho objetivo –es decir, evitar discriminaciones entre mexicanas con base en el origen de su nacionalidad– es aquella conforme a la cual se entiende que del mismo **no deriva una libertad configurativa para el Congreso de la Unión o las Legislaturas Estatales que les permita hacer distinciones entre mexicanas y mexicanos por nacimiento y naturalización, sino en todo caso para regular lo relativo a la doble nacionalidad.**

Efectivamente, desde mi perspectiva la interpretación más coherente del artículo 32 constitucional con el principio de igualdad y no discriminación se consigue interpretando dicho precepto en el sentido de que **el único cuerpo normativo que puede establecer requisitos derivados de la nacionalidad por nacimiento y/o por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Lo anterior, de manera que ni el Congreso de la Unión, ni las Legislaturas Estatales, pueden exigir la nacionalidad por nacimiento como requisito para acceder a puestos públicos, fuera de los casos expresamente contemplados en el Texto Constitucional.

Ahora bien, aunque este criterio lo he sostenido desde antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, lo cierto es que **esta última, al incorporar expresamente el mandato de interpretación pro persona en el artículo 1o. constitucional, vino a reforzar la necesidad de asumir esa lectura de la Constitución.**⁹ En efecto, el segundo párrafo del

⁹ Así lo sostuve durante la discusión de la acción de inconstitucionalidad 20/2012.



artículo 1o. constitucional ahora señala con toda claridad que *todas las normas relativas a los derechos humanos deben ser interpretadas de manera que se favorezca en todo tiempo la protección más amplia.*

Así, si los artículos 1o. de la Constitución¹⁰ y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹¹ prohíben la discriminación por origen nacional, y el artículo 23.1 inciso c) de dicha Convención¹² establece que todos los ciudadanos deben "tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país", **debe preferirse la interpretación de la Constitución que evite discriminaciones entre ciudadanos mexicanos (aunque hayan adquirido su nacionalidad por naturalización).** Finalidad que, como he señalado, se logra con la interpretación antes mencionada; esto es, que cuando el artículo 32 constitucional dice que "*Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión*", no otorga una libertad de configuración del Congreso para establecer discriminaciones por nacionalidad para ejercer ciertos cargos, sino para que prevea lo relativo a la doble nacionalidad.

En ese orden de ideas, aunque voté a favor de la invalidez del artículo 20 Bis, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Número 613 que creó el Instituto Veracruzano de las Mujeres, lo hice porque considero que el único cuerpo normativo que puede hacer distinciones entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución General, por lo que ni el Congreso de la Unión ni las Legislaturas Estatales pueden hacer distinciones de este tipo fuera de los casos previstos en ella.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de junio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹⁰ **"Artículo 1o.** ... Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

¹¹ **"Artículo 1. Obligación de respetar los derechos.** 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

¹² **"Artículo 23. Derechos políticos.** 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: ... **c)** de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."



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

II. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA ESTABLECERLA COMO REQUISITO PARA ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO (INVALIDEZ DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 309 DE LA LEY DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

III. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. EL CONGRESO DEL ESTADO DE COAHUILA CARECE DE FACULTADES PARA ESTABLECERLA COMO REQUISITO PARA SER EL TITULAR DEL REGISTRO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE DICHA ENTIDAD (INVALIDEZ DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 309, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES.

V. ANTECEDENTES PENALES. LA INTRODUCCIÓN POR PARTE DEL LEGISLADOR DE UNA DIFERENCIACIÓN INJUSTIFICADA, QUE EXCLUYE DE LA POSIBILIDAD DE OCUPAR EL CARGO DE TITULAR DEL REGISTRO PÚBLICO DE TRANSPORTE DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA POR CONTAR CON ANTECEDENTES PENALES, RESULTA CONTRARIA AL PRINCIPIO DE IGUALDAD (INVALIDEZ DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 309 DE LA LEY DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

VI. ANTECEDENTES PENALES. LA NORMA QUE ESTABLECE COMO REQUISITO NO CONTAR CON ESTOS PARA OCUPAR EL CARGO DE TITULAR DEL REGISTRO PÚBLICO DE TRANSPORTE DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, SIN PRECISAR, SI SE TRATA SOBRE DETERMINADOS DELITOS,



A LA FORMA DE SU COMISIÓN, O A SU PENALIDAD, ENTRE OTRAS CUESTIONES, IMPLICA UNA CONFIGURACIÓN NORMATIVA SOBREENCLUSIVA (INVALIDEZ DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 309 DE LA LEY DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

VII. ANTECEDENTES PENALES. LA NORMA QUE ESTABLECE COMO REQUISITO NO CONTAR CON ESTOS PARA OCUPAR EL CARGO DE TITULAR DEL REGISTRO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE DICHA ENTIDAD, VULNERA LOS DERECHOS HUMANOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 309 DE LA LEY DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 309, FRACCIONES I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", Y III, DE LA LEY DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO No. 976, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIEZ DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 157/2017. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 23 DE JULIO DE 2020. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veintitrés de julio de dos mil veinte**, por el que se emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del



artículo 309, fracciones I y III, de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial de la entidad de diez de noviembre de dos mil diecisiete.

I. Trámite

1. **Presentación del escrito, autoridades (emisoras y promulgadoras) y normas impugnadas.** El once de diciembre de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de Luis Raúl González Pérez, quien se ostentó como presidente de este organismo, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza.¹

2. **Normas generales impugnadas.** En esta acción de inconstitucionalidad se impugna el artículo 309, fracciones I, en la porción normativa "Ser mexicano por nacimiento", y III de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial de la entidad de diez de noviembre de dos mil diecisiete.

3. **Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló que el artículo 309, fracción I, en la porción normativa "Ser mexicano por nacimiento", de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza, vulnera el derecho de igualdad y la prohibición de no discriminación, establecida en el artículo 1o. constitucional, con base en el origen nacional de las personas, al establecer también como uno de los requisitos a cumplir para poder ejercer el cargo de titular del registro público de transporte el ser mexicano por nacimiento, excluyendo a aquellas personas cuya nacionalidad no es adquirida por nacimiento. Lo que representa una distinción injustificada respecto de aquellos connacionales por naturalización, tal y como lo prevé el artículo 30 constitucional, en donde se establecen las formas en las que se adquiere la nacionalidad mexicana: por nacimiento y naturalización.

¹ Página 29 vuelta del expediente principal.



4. Asimismo, que el artículo 309, fracción I, en la porción normativa "Ser mexicano por nacimiento", y fracción III de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza resultan incompatibles con el bloque de constitucionalidad mexicano, por restringir el ejercicio pleno del derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo de las personas que, por una parte, hayan sido sentenciados por un delito, incluso de carácter culposo, con una sanción inclusive no privativa de la libertad; y por otra que hayan adquirido la nacionalidad mexicana por naturalización aun cuando el ejercicio del cargo del titular del registro público de transporte no responde a los supuestos en los que se justifica exigir ser mexicano por nacimiento.

5. La fracción I del artículo 309 impugnado no resiste un juicio de proporcionalidad o razonabilidad porque la restricción a la participación de los naturalizados mexicanos en la selección de dicho personal no obedece a ninguna razón objetiva, ya que el único criterio que se advierte de la ley para realizar la distinción es el origen nacional.

6. En el orden jurídico mexicano no puede existir discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, el género, la edad, la raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, que atente contra la dignidad humana, cuyo valor consagra la Constitución Federal y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, como salvaguarda a la dignidad personal que debe ser respetada en todo momento como un derecho fundamental. Asimismo, sobre estos aspectos destaca la recomendación general No. XXX sobre la discriminación contra los no ciudadanos del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

7. Agrega que la Constitución Federal en su artículo 32 señala que el legislador federal puede determinar los cargos y funciones en las que se podrá requerir ser mexicano por nacimiento. Ello, atendiendo a que, como se advierte del procedimiento de la reforma al mencionado precepto, la razón que se tuvo en cuenta para exigir ese requisito deriva de que el ejercicio de tales cargos se relaciona con los intereses o el destino político de la nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se



trata de cargos o funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que se debe evitar toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.

8. Las obligaciones del titular del registro público de transporte no trastocan la reserva prevista en el artículo 32 de la Constitución Federal, y la finalidad del cargo no se encamina a asegurar la soberanía y seguridad nacional sino únicamente en la gestión administrativa, técnica y profesional que implica ordenar el servicio público de transporte mediante la inscripción de los actos relacionados con la prestación del servicio público de transporte; la constitución, transmisión, gravamen y extinción de concesiones; el otorgamiento y extinción de permisos, así como los demás datos relativos a los concesionarios, permisionarios, así como a vehículos destinados al servicio público y operadores.

9. La fracción I del artículo 309 impugnado vulnera el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal que se refiere al acceso de cualquier ciudadano mexicano a la ocupación de cargos en la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cumplan las calidades exigidas por las leyes y, siendo que por dichas calidades deben entenderse los méritos y capacidades, por lo que, la norma impugnada, al tener doble o múltiple nacionalidad no es un elemento que pueda influir en méritos o capacidades de una persona.

10. Exigir la calidad de ciudadano mexicano por nacimiento trae como consecuencia la discriminación de los extranjeros que hayan adquirido la nacionalidad mexicana, en cargos que no tienen ninguna relación con la defensa de la soberanía o identidad nacional, lo que vulnera el derecho del trabajo contemplado en los artículos 5o. y 123 constitucionales.

11. No debe existir distinción entre mexicanos por nacimiento con una nacionalidad y con doble nacionalidad, con excepción de los cargos expresamente reservados por la Constitución Federal a mexicanos por nacimiento, así como los que de igual forma, establezca el Congreso de la Unión a través de leyes, siempre y cuando se ponga en riesgo la soberanía nacional.

12. Registro y turno del escrito de acción de inconstitucionalidad. El doce de diciembre de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de



Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad y registrarla con el número 157/2017 y la turnó al Ministro José Ramón Cossío Díaz para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.²

13. Admisión de la acción de inconstitucionalidad. El Ministro instructor admitió la demanda en auto de doce de diciembre de dos mil diecisiete, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Coahuila de Zaragoza, a quienes ordenó dar vista para que rindieran su informe y ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.³

14. Informe del Poder Ejecutivo. El once de enero de dos mil dieciocho, José María Fraustro Siller, ostentándose con el carácter de secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo de la entidad, rindió el informe en representación del Poder Ejecutivo, manifestando lo siguiente:⁴

a) Si bien es cierto que fue promulgada la norma impugnada, también lo es que fue un deber del Poder Ejecutivo previsto en los artículos 62, fracción IV, 64, 66 y 84, fracción III, de la Constitución Local. Sin que se atribuya de forma directa algún acto violatorio o concepto de invalidez en cuanto a la promulgación de la norma impugnada, por tanto, sostiene la validez de la misma, por lo que hace al Poder Ejecutivo.

b) En el caso se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 en relación con la fracción V del artículo 61, ambos de la ley reglamentaria de la materia, y en consecuencia se debe sobreseer por lo que hace a la fracción III del artículo 309 de la norma impugnada, ya que el promovente omite formular algún argumento de invalidez sobre su inconstitucionalidad.

² Página 34 del expediente en que se actúa.

³ Página 35 del expediente principal.

⁴ Página 64 del expediente principal.



c) El análisis de la norma y el requisito de exigibilidad impugnado debe apreciarse a partir de la facultad constitucional de designación y la de libertad configurativa que tiene el Estado. El Estado de Coahuila es un Estado fronterizo, la movilidad y el transporte que circula por el territorio local representa un tema de interés general y con alta prioridad para la sociedad coahuilense en función de diversas situaciones que pudieran impactar en la seguridad del Estado. La cercanía con los Estados Unidos de Norteamérica ubica al Estado en una posición de riesgo y en peligro de sufrir actos que vulnerarían la soberanía del Estado y la nacional, por ende, tomar medidas protectoras como la porción normativa impugnada fortalece nuestra entidad federativa y con ello la nación. Ello, justifica la constitucionalidad de la norma impugnada y en consecuencia la acción de inconstitucionalidad carece de sustento y la porción normativa impugnada deberá declararse constitucional.

d) En el caso resulta aplicable la acción de inconstitucionalidad 63/2016 en cuanto indica: "la seguridad de los usuarios del transporte, constituye una directriz que debe ser atendida por todas las modalidades de transporte en el Estado", ya que los Ministros consideraron constitucionales diversas restricciones al libre ejercicio del dominio de la propiedad en función del interés superior de la seguridad, hecho que puede válidamente aplicarse al presente caso.

15. **Informe del Poder Legislativo.** El veintitrés de enero de dos mil dieciocho, el diputado Juan Antonio García Villa depositó en la Oficina de Correos del Servicio Postal Mexicano, el informe en representación del Poder Legislativo del Estado, ostentándose con el carácter de presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Coahuila de Zaragoza. En dicho informe manifestó lo siguiente:⁵

a) El promovente no expresa concepto de invalidez respecto de la fracción III del artículo 309 de la ley impugnada, sólo se limita a controvertir el tema de la nacionalidad por nacimiento.

⁵ Páginas 150 y siguientes del expediente en que se actúa.



b) La disposición que establece que el cargo del titular del registro público de transporte debe ser ocupado por mexicanos por nacimiento en forma alguna es discriminatoria, ya que establece una calidad que por ley se deben reunir para aspirar a determinado cargo público y que el legislador ha estimado, vista la importancia que reviste la regulación del transporte, sea necesario que en quien recaiga tal nombramiento disponga tal calidad.

c) Las normas impugnadas no violan el derecho humano a la identidad y, por ende, tampoco las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ni de la Convención sobre los Derechos del Niño, porque no se obstaculiza e impide la realización del derecho humano a la identidad. El artículo 35, fracción II de la Constitución Federal establece que un ciudadano puede ser nombrado para un cargo de carácter público, siempre y cuando tenga las cualidades que establezca la ley, por lo que, estimar como lo hace el promovente, que si para acceder a un determinado cargo se pide un determinado rango de edad o una calificación especial, se cometería un acto de discriminación *per se*, resulta un exceso.

d) La solicitud de que sea ciudadano por nacimiento obedece a consideraciones de seguridad, ya que de esta forma es más sencillo establecer con precisión los antecedentes de la persona que desea ingresar a dichos cargos, máxime los diversos actos ilícitos que son cometidos por personas a bordo de unidades del transporte público y también del denominado servicio de transporte en plataformas tecnológicas que también es regulado en la ley impugnada.

e) El que un ciudadano mexicano por naturalización aspire a formar parte como titular del registro público de transporte implicaría un esfuerzo enorme del aparato administrativo en cuanto a la verificación de sus antecedentes, ya que si desde su nacimiento pasó treinta años en un país extranjero y apenas cinco años en el nuestro, sería muy difícil, poder establecer o comprobar el entorno en el que se desarrolló y creció, desconociendo los alcances de su vida en ese otro país.

f) No debe dejarse de observar el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, pues resulta ser cierto que las relaciones laborales,



entre los que se encuentran los requisitos de ingreso a un trabajo, se rigen por un marco normativo que es aprobado por el Congreso Local, por lo que existe libertad de configuración legislativa.

g) La norma impugnada no desconoce los derechos de los nacionales por naturalización, ni establece discriminación por nacionalidad, sino que establece una excepción, que está prevista en la Constitución Federal en múltiples casos que requieren de esa cualidad de ser mexicanos por nacimiento, por una razón clara, justificada y objetiva.

h) El Congreso Local en ejercicio de la facultad legislativa reservó el acceso a dicho cargo atendiendo al principio de no discriminación por origen nacional, porque encuentra una justificación razonable y proporcional que persigue un fin válido, similar al supuesto que previene el artículo 32 constitucional, sin contravenir el artículo 1o. de la Constitución Federal. Cita en apoyo a sus argumentaciones la tesis de rubro: "FACULTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO ES IRRESTRICTA, SINO QUE DEBE SATISFACER UNA RAZONABILIDAD EN FUNCIÓN DE LOS CARGOS QUE REGULE."

16. Opinión de la entonces Procuraduría General de la República. En el presente asunto el subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, en ausencia del titular, señaló lo siguiente:

a) Luego de indicar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la acción de inconstitucionalidad, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para promoverla y que la misma es oportuna, señaló que respecto de la fracción III del artículo 309 de la ley impugnada se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con los diversos artículos 20, fracción II y 65 de la ley reglamentaria de la materia porque, como lo argumentan las autoridades demandadas, no se advierte argumento alguno encaminado a demostrar la inconstitucionalidad de la fracción III del artículo 309 de la ley impugnada.



b) La fracción I del artículo 309 de la ley impugnada, en la porción normativa "Ser mexicano por nacimiento" vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, así como el derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, al establecer como requisito para ejercer el cargo de titular del registro para la integración y funcionamiento del registro público de transporte, el ser mexicano por nacimiento, excluyendo a aquellas personas cuya nacionalidad no es adquirida por nacimiento.

c) Posteriormente señala el marco constitucional y convencional, e indica que ya el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que la facultad de configuración legislativa conferida por el artículo 32 de la Constitución Federal para establecer en leyes, los cargos para los cuales se requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento y que no se adquiera o cuente con otra, no es irrestricta sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de dichos cargos, esto es, deben sostenerse en los fines u objetivos perseguidos en el propio artículo 32 constitucional. Ello se estimó así en la tesis número P. I/2013 (9a.), de rubro: "FACULTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO ES IRRESTRICTA, SINO QUE DEBE SATISFACER UNA RAZONABILIDAD EN FUNCIÓN DE LOS CARGOS QUE REGULE."

d) En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 20/2012 promovida en contra del artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur, se determinó su inconstitucionalidad por vulnerar el principio de igualdad y no discriminación contenido en el artículo 1o. de la Constitución Federal, porque la exigencia de ser mexicano por nacimiento para ingresar al servicio profesional de carrera de las instituciones policiales y las de procuración de justicia, no resulta razonable y discrimina a los mexicanos por naturalización.

e) Reitera que el artículo 309, fracción I, impugnado, es inconstitucional porque no distingue respecto de los cargos a los que debe aplicarse la reserva de que se trata, en tanto que la impone como requisito para ser titular del registro público de transporte de la entidad. La reserva debe cumplirse pese a que no



guarda una relación con tareas que puedan poner en riesgo la soberanía y seguridad nacional. Por tanto, y de conformidad con la acción de inconstitucionalidad 22/2011 en la que se analizó el mismo tema, la porción normativa impugnada vulnera el principio de igualdad y no discriminación contenido en el artículo 1o. de la Constitución Federal, porque la exigencia para ocupar el cargo de titular del registro público de transporte no resulta razonable y discrimina a los mexicanos por naturalización.

f) Cita en apoyo a sus argumentaciones la tesis de rubro: "PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 36, FRACCIÓN I, 37, FRACCIÓN I Y 39, FRACCIÓN I, DE SU LEY ORGÁNICA AL RESTRINGIR A LOS MEXICANOS POR NATURALIZACIÓN, EL ACCESO A LOS CARGOS QUE REFIEREN, VIOLAN EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN."

g) El hecho de que el Estado de Coahuila sea fronterizo y que su posición lo ubique en riesgo y en peligro de sufrir actos que vulnerarían la soberanía estatal y de la nación, no implica que todas las personas que ocupen un cargo en la administración pública deban de ser necesariamente mexicanos por nacimiento, puesto que aún y cuando la movilidad y el transporte que circule por el territorio local represente un tema de interés general y con alta prioridad para la sociedad coahuilense, ello no justifica que se violen los derechos humanos de las personas que adquirieron la nacionalidad mexicana por naturalización, ya que el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos se reservó únicamente para aquellos cargos relacionados con áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano que por su naturaleza sustenten el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, extremo que no cumple el cargo de titular del registro de transporte del Estado de Coahuila.

17. **Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente el veinte de febrero de dos mil dieciocho.

18. Posteriormente, por acuerdo de dos de enero de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó retornar el presente asunto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.



II. Competencia

19. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 1o. de su Ley Reglamentaria y la Fracción I del Artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez de una disposición de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por considerar que la misma violenta los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es Parte.

III. Oportunidad

20. De conformidad con el artículo 60 de la ley reglamentaria el plazo de treinta días naturales para presentar la demanda se debe computar a partir del día siguiente al de la fecha de publicación de la norma general impugnada.⁶

21. En el caso, el Decreto 976 por el que se expidió la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que contiene la disposición impugnada, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el diez de noviembre de dos mil diecisiete.

22. Por tanto, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del sábado once de noviembre de dos mil diecisiete al domingo diez de diciembre del mismo año. Por consiguiente, si la demanda se presentó al día hábil siguiente, esto es, el lunes once de diciembre de dos mil diecisiete, la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.⁷

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."

⁷ Página 29 vuelta del expediente principal.



IV. Legitimación

23. En el caso promueve la acción de inconstitucionalidad la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, órgano que de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), se encuentra legitimado para promover una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley de carácter estatal, como en el caso sucede.

24. Ahora bien, de conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, en relación con el artículo 59 del mismo ordenamiento legal, la accionante debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.

25. En el caso, en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comparece su presidente, Luis Raúl González Pérez, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce.⁸ Este funcionario cuenta con facultades para representar a este órgano constitucional autónomo, de conformidad con la fracción I del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y cuenta con la atribución para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con la fracción XI de la misma norma,⁹ y porque plantea que la porción normativa "Ser mexicano por nacimiento" de la fracción I del artículo 309 de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza, es violatoria del artículo 1o. constitucional que establece el derecho de igualdad y no discriminación, ya que para ocupar el cargo de titular del Registro del Transporte y Movilidad de la entidad se exige ser mexicano por nacimiento, excluyendo a aquellas personas cuya nacionalidad

⁸ Página 30 del expediente principal.

⁹ "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."



no es adquirida por nacimiento. Asimismo, plantea que el requisito para ostentar el aludido cargo para ser titular del registro del transporte, previsto en la diversa fracción III del citado artículo 309 impugnado, consistente en no tener antecedentes penales, restringe el ejercicio pleno del derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo de las personas que hayan sido sentenciadas por un delito, incluso de carácter culposo, con una sanción inclusive no privativa de la libertad.

26. Por tanto, dicho funcionario cuenta con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad y para actuar en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

V. Causas de improcedencia

27. El secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza manifestó que respecto de la fracción III del artículo 309 de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable de la entidad, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 en relación con la fracción V del artículo 61 de la ley reglamentaria de la materia, porque el promovente omitió formular algún argumento de invalidez sobre su inconstitucionalidad. Asimismo, el Poder Legislativo del Estado indicó que el promovente no expresó concepto de invalidez respecto de la citada fracción III del artículo 309 de la ley impugnada, sino que sólo se limitó a controvertir el tema de la nacionalidad por nacimiento.

28. Al respecto, deben desestimarse dichos planteamientos porque contrariamente a lo manifestado por las autoridades demandadas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sí formuló un argumento respecto de la fracción III del artículo 309 de la norma impugnada. En efecto, si bien lo hizo en conjunto con la fracción I, lo cierto es que respecto de la fracción III señaló que restringe el ejercicio pleno del derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo de las personas que hayan sido sentenciadas por un delito, incluso de carácter culposo, con una sanción inclusive no privativa de la libertad.¹⁰

¹⁰ Este argumento se advierte en la página 8 del escrito de acción de inconstitucionalidad que obra a fojas 1 a 29 del expediente.



29. En este sentido, deben desestimarse las manifestaciones formuladas por las autoridades demandadas, ya que el promovente sí formuló un argumento respecto de la inconstitucionalidad de la fracción III del artículo 309 de la ley impugnada, pues argumenta que lo previsto en dicha fracción restringe el ejercicio pleno del derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo de las personas. Siendo que este derecho se encuentra contemplado en el artículo 5o.

30. En consecuencia, al no existir otras causas de improcedencia ni advertir este Tribunal Pleno que se actualice alguna, se procede al análisis de los conceptos de invalidez.

VI. Consideraciones y fundamentos

31. En los conceptos de invalidez la Comisión Nacional plantea la inconstitucionalidad de la porción normativa "Ser mexicano por nacimiento" de la fracción I del artículo 309, así como de la fracción III del mismo precepto de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

32. El texto de las fracciones impugnadas del artículo 309 dispone lo siguiente:

"Artículo 309. El o la titular del registro deberá reunir los siguientes requisitos:

"I. **Ser mexicano por nacimiento**, tener 25 años cumplidos y estar en pleno ejercicio de sus derechos;

"...

"III. **No tener antecedentes penales.**"

33. A continuación, se dará respuesta de manera individual a las fracciones impugnadas que establecen ciertos requisitos para ser titular del registro público de transporte.



A) Requisito de ser mexicano por nacimiento, contemplado en la fracción I del artículo 309

34. La comisión actora sostiene que el artículo 32 de la Constitución Federal establece que el legislador federal puede determinar los cargos y funciones en las que se podrá requerir ser mexicano por nacimiento, en casos en que se trate de cargos ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales; sin embargo, señala que el cargo de titular del Registro Público de Transporte no encuadra en estos supuestos, por lo que la disposición reclamada es inválida.

35. Este Tribunal Pleno considera que este concepto de invalidez, suplido en la deficiencia de la queja,¹¹ debe declararse **fundado**, pues, conforme al criterio establecido en la acción de inconstitucionalidad 87/2018 y reiterado en la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018,¹² entre otros asuntos, una interpretación sistemática de los artículos 32, párrafo segundo,¹³ y 1,¹⁴ ambos de la Constitución Federal, evidencia que las entidades federativas no son competentes para reservar el acceso a cargos públicos a mexicanos por nacimiento. En ambos asuntos se estableció lo siguiente:

"El anterior argumento es esencialmente fundado, porque si bien este Tribunal Constitucional –en sus diversas integraciones– ha variado su criterio en relación con la competencia o incompetencia de las Legislaturas Locales para regular

¹¹ Conforme al artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹² Resueltas en sesiones de siete de enero y de dieciocho de junio de dos mil veinte.

¹³ "**Artículo 32.** La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión."

¹⁴ "**Artículo 1.** 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.



la materia que nos ocupa; ahora, bajo su más reciente integración, arriba a la conclusión de que las Legislaturas Locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas, pues de hacerlo, llevará, indefectiblemente, a declarar la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.

"En efecto, la habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo, pues de concluirse –como sucede en el caso– que el Congreso del Estado de Sinaloa no se encuentra habilitado para establecer dicha exigencia, se actualizará inmediatamente la invalidez de la disposición impugnada, sin necesidad de analizar si la norma tiene un fin válido, pues resultará inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

"...

"Luego, de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del mandato previsto en el artículo 1o. constitucional, se arriba a la conclusión de que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano

"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.

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."



por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal."¹⁵

36. De los asuntos mencionados, se extrae como núcleo argumentativo que el artículo 32 constitucional, leído sistemáticamente, no otorga margen alguno a las entidades federativas para distinguir entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización en el acceso a cargos públicos. En consecuencia, las Legislaturas Locales no cuentan con competencia para reservar cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

37. Así, dado que la porción impugnada de la fracción I del artículo 309 de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza establece la nacionalidad mexicana por nacimiento como requisito para ser titular del Registro Público de Transporte, dicha porción se debe declarar inválida por incompetencia de la entidad federativa para legislar al respecto.

38. Este Tribunal Pleno advierte que este vicio de inconstitucionalidad no afecta la totalidad de la porción "Ser mexicano por nacimiento", sino únicamente su porción final "por nacimiento", ya que es la que da un tratamiento diferenciado a los mexicanos por nacimiento y los mexicanos por naturalización, reservando a los primeros el cargo de titular del Registro Público de Transporte, en contravención de los artículos constitucionales mencionados.

39. Por lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que se debe declarar la inconstitucionalidad de la fracción I del artículo 309, en su porción normativa "por nacimiento."

B) Requisito de no tener antecedentes penales, contemplado en la fracción III del artículo 309 impugnado

¹⁵ Véase la acción de inconstitucionalidad 87/2018, páginas 16, 17 y 34; al igual que la acción de inconstitucionalidad 93/2018, páginas 13 y 27; y la acción de inconstitucionalidad 111/2019, páginas 47 y 48.



40. En este tema, la comisión actora señala que la fracción III del artículo 309 de la norma impugnada restringe el ejercicio pleno del derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo de las personas que hayan sido sentenciadas por un delito, incluso de carácter culposo, con una sanción inclusive no privativa de la libertad.

41. Vale la pena recordar que la fracción III impugnada establece el requisito de no tener antecedentes penales para ser titular del registro público de transporte. El texto de la fracción impugnada establece textualmente:

"Artículo 309. El o la titular del registro deberá reunir los siguientes requisitos:

"...

"III. No tener antecedentes penales."

42. El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte advierte, en suplencia de la queja,¹⁶ que es **fundado** el planteamiento de la comisión promovente, pues contraviene el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación previstos en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

43. A efecto de resolver el presente asunto, se retoman las consideraciones señaladas en la acción de inconstitucionalidad 107/2016,¹⁷ mismas que son del tenor siguiente.

44. Esta Suprema Corte ha sostenido que la igualdad reconocida en el artículo 1o. constitucional es un derecho humano expresado a través de un prin-

¹⁶ Conforme al artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁷ Acción de inconstitucionalidad 107/2016, resuelta por este Tribunal Pleno en la sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. En idénticos términos se resolvieron las acciones de inconstitucionalidad 86/2018, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, y 50/2019, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa; ambas acciones fueron resueltas el veintisiete de enero de dos mil veinte.



cipio adjetivo, el cual invariablemente se predica de algo y consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

45. Asimismo, ha precisado que una modalidad o faceta del derecho a la igualdad es la prohibición de discriminar, la cual entraña que ninguna persona pueda ser excluida del goce de un derecho humano, ni tratada en forma distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes, especialmente cuando la diferenciación obedezca a alguna de las categorías que recoge el referido precepto constitucional, a saber: el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.

46. Así, se ha considerado que el derecho humano de igualdad y la prohibición de discriminación obliga a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.

47. No obstante, también se ha precisado que, si bien el verdadero sentido de la igualdad es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio en forma injustificada; por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado y habrá otras en las que no sólo estará permitido, sino que será constitucionalmente exigido.¹⁸

¹⁸ Ver acción de inconstitucionalidad 8/2014, fallada por el Tribunal Pleno el 11 de agosto de 2015 por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González



48. En la misma línea, este Pleno se ha referido al principio y/o derecho de no discriminación al señalar que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con ésta, y que es inconstitucional toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por estimarlo inferior, dé lugar a que sea tratado con hostilidad, o a que de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentran incurso en tal situación.

49. Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha establecido en su jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.),¹⁹ que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho).

50. El primer principio obliga, según se explicó en dicha jurisprudencia, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *litis*, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

51. Por lo que hace al segundo principio, éste opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales; así como el amparo directo en revisión 1349/2018, resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el 15 de agosto de 2018 por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente).

¹⁹ "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUS-
TANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."



52. No obstante, se debe destacar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ciega a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4o., párrafo primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2o., apartado B). Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos.

53. De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

54. Sin embargo, también ha observado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

55. Ahora bien, examinada la norma controvertida en el caso concreto, se aprecia que es contraria al derecho de igualdad, porque si bien está dirigida a todas aquellas personas que puedan ocupar el cargo público de **titular del registro público de transporte** en el Estado de Coahuila, lo cierto es que dicha disposición establece "**No tener antecedentes penales**" entre otros requisitos, con lo cual el legislador coahuilense hizo una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar.

56. En efecto, exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado, y ello haya dado lugar a sujetarlo a un proceso penal y/o en su caso, a la imposición de una pena, entraña que, para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber



incurrido antes en alguna conducta que la ley considerara jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.

57. El cargo de titular del registro público de transporte no es de elección popular, de manera que no es la voluntad ciudadana la que lo elige. Se trata, por el contrario, de servidores públicos de la entidad federativa, quienes cuentan con diversas atribuciones y quedan a cargo de la Secretaría del ramo, de conformidad con la misma ley que aquí se analiza.²⁰ De esta manera, se presupone

²⁰ "Artículo 3. ... XXXI. Secretaría: Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad."

"Artículo 300. Se establece el Registro Público de Transporte del Estado de Coahuila, que estará a cargo de la secretaría, que tiene por objeto controlar y ordenar el servicio público de transporte mediante la inscripción de los actos relacionados con la prestación del servicio público de transporte; la constitución, transmisión, gravamen y extinción de concesiones; el otorgamiento y extinción de permisos, así como los demás datos relativos a los concesionarios, permisionarios, así como a vehículos destinados al servicio público y operadores."

"Artículo 302. El o la titular del registro tendrá las siguientes obligaciones:

"I. Revisar que los interesados que presenten los documentos para su inscripción, previo al registro correspondiente, hayan cubierto en las recaudaciones de rentas de la Secretaría de Finanzas los derechos de control vehicular;

"II. Hacer las inscripciones correspondientes dentro de los quince días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, salvo en los casos de devolución de documentos que carezcan de los requisitos establecidos por la presente ley y reglamentos;

"III. Resolver las dudas que los interesados le formulen;

"IV. Autorizar con su firma y sello las inscripciones que se efectúen y asentar las notas que correspondan al calce de los títulos presentados;

"V. Rendir mensualmente un informe de sus actividades a la secretaría, en el cual detallará el número de actos registrados en cada sección;

"VI. Mantener bajo su custodia los documentos y anexos que conforman el registro;

"VII. Efectuar las anotaciones que correspondan;

"VIII. Rendir los informes que le sean solicitados por las autoridades judiciales;

"IX. Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos, decretos y demás disposiciones relacionadas con el registro;

"X. Organizar, dirigir y administrar la oficina del registro, así como de las mesas receptoras, dictando las medidas necesarias para su eficaz funcionamiento;

"XI. Proponer a la o el titular de la Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad por conducto del subsecretario la implementación de programas, proyectos y sistemas tendientes a efficientar el funcionamiento del registro;

"XII. Supervisar que los encargados de las mesas receptoras cumplan con sus obligaciones;

"XIII. Concentrar los documentos que los encargados de las mesas remitan;

"XIV. Hacer llegar con oportunidad el equipo y material de trabajo necesarios a los encargados de las mesas receptoras del registro;

"XV. Las demás que le señalen la presente ley y otras disposiciones aplicables."



que los titulares del registro están sometidos a las instrucciones y disciplina que les impongan sus superiores.

58. Por tanto, si el legislador de Coahuila introdujo una diferenciación injustificada entre los aspirantes, que excluye de la posibilidad de acceder al cargo público referido a las personas que, pese a cumplir con el resto de los requisitos para desempeñarse en él, cuentan en su haber con el mínimo antecedente penal, tal proceder resulta contrario al ejercicio del derecho al empleo en condiciones de igualdad entre los sujetos que se encuentran en una situación similar jurídicamente relevante por satisfacer el resto de las condiciones inherentes al cargo.

59. En el caso concreto, la formulación de la norma en la porción normativa que dice "**No tener antecedentes penales**" comprende todo tipo de delitos, graves o no graves; culposos o dolosos; cualquiera que sea la pena impuesta; y sin precisar, además, si se trata de sentencias firmes o tan solo por la sujeción a un proceso penal en curso, por lo que el pronunciamiento de esta ejecutoria se limita a este tipo de normas en extremo sobreinclusivas, sin prejuzgar sobre aquellas otras que pudieran exigir no contar antecedentes penales sobre determinados delitos (por ejemplo patrimoniales); a la forma de su comisión (culposa y dolosa o solo ésta); a su penalidad (cualquiera o solo de prisión); etcétera.

60. Conforme al resultado del estudio hecho con antelación, se torna innecesario examinar el resto de los conceptos de invalidez contra la porción normativa "**No tener antecedentes penales**", contenida en el artículo 309, fracción III, de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza, pues lo procedente es declarar la invalidez de tal fracción.

VII. Efectos

61. Finalmente, de conformidad con la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria en relación con el artículo 73 del mismo ordenamiento,²¹ se deter-

²¹ **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



mina que la invalidez declarada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.

62. Por lo expuesto y fundado, 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 del artículo 309, fracciones I, en su porción normativa "por nacimiento", y III, de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza, expedida mediante el Decreto No. 976, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de noviembre de dos mil diecisiete, de conformidad con lo expuesto en el apartado VI de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.

TERCERO.—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 como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

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."



En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, subapartado A), denominado "Requisito de ser mexicano por nacimiento", consistente en declarar la invalidez del artículo 309, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza, expedida mediante el Decreto No. 976, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de noviembre de dos mil diecisiete. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente conjunto con la Ministra Piña Hernández.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, subapartado B), denominado "Requisito de no tener antecedentes penales", consistente en declarar la invalidez del artículo 309, fracción III, de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza, expedida



mediante el Decreto No. 976, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de noviembre de dos mil diecisiete. Los Ministros Franco González Salas, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

Nota: Las tesis aisladas P. I/2013 (9a.) y P. II/2012 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libros XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 373; y IX, Tomo 1, junio de 2012, página 120, con números de registro digital: 159869 y 2001021, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 121, con número de registro digital: 2015679.

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. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA PENAL. SE INTEGRA POR LOS PRINCIPIOS DE TAXATIVIDAD, NO RETROACTIVIDAD, RESERVA DE LEY Y EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY.

III. PRINCIPIO DE TIPICIDAD. CONSTITUYE UN PRESUPUESTO INDISPENSABLE DEL ACREDITAMIENTO DEL INJUSTO PENAL Y LA BASE FUNDAMENTAL DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN TODAS SUS DERIVACIONES.

IV. PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. CONSTITUYE UNA EXIGENCIA DE RACIONALIDAD LINGÜÍSTICA QUE RECLAMA AL LEGISLADOR LA EMISIÓN DE NORMAS CLARAS, PRECISAS Y EXACTAS RESPECTO DE LA CONDUCTA TÍPICA Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS.

V. PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. SÓLO PUEDE OBLIGAR AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE.

VI. ELEMENTOS NORMATIVOS DE TIPO CULTURAL O LEGAL. CONSTITUYEN UN CASO DE PARTICIPACIÓN CONJUNTA ENTRE EL LEGISLADOR Y LAS AUTORIDADES JUDICIALES PARA NO SÓLO TENER SUFICIENTEMENTE DETERMINADA UNA EXPRESIÓN, SINO PARA POSTERIORMENTE BUSCAR ALCANZAR UNA MAYOR CONCRECIÓN.

VII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CONSTITUYE UNO DE LOS ELEMENTOS CENTRALES DE LA PERSECUCIÓN PENAL EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA, POR LO QUE CORRESPONDE AL JUZGADOR, EN EL MOMENTO DE LA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL, ATENERSE ESTRICTAMENTE A LO DISPUESTO POR ESTA.

VIII. DELITO DE EJERCICIO INDEBIDO DEL SERVICIO PÚBLICO EN EL ESTADO DE SINALOA. LA REFERENCIA A LOS PROTOCOLOS ESTABLE-



CIDOS POR LA AUTORIDAD, PARA EFECTOS DE SU ACTUALIZACIÓN, RESULTA VAGA E IMPRECISA, POR LO QUE VULNERA EL PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 298, FRACCIÓN VI, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SINALOA).

IX. PRINCIPIO DE TIPICIDAD. NO SE VULNERA CUANDO, PARA LA ACTUALIZACIÓN DE UNA SANCIÓN A SERVIDORES PÚBLICOS, SE DEBE ACUDIR A OTRAS NORMAS, SIEMPRE Y CUANDO TAL REMISIÓN NORMATIVA PERMITA GENERAR CERTEZA SOBRE LAS CONDUCTAS QUE TIENE PROHIBIDO LLEVAR A CABO EL SUJETO ACTIVO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 298, FRACCIÓN VI, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SINALOA).

X. PRINCIPIO DE TIPICIDAD. NO TIENE UN GRADO IDÉNTICO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO Y EN MATERIA PENAL.

XI. DELITO DE EJERCICIO INDEBIDO DEL SERVICIO PÚBLICO EN EL ESTADO DE SINALOA. AUN CUANDO RESULTARA CONSTITUCIONALMENTE ADMISIBLE LA REMISIÓN NORMATIVA PREVISTA EN ÉL, LA ALUSIÓN A LOS PROTOCOLOS ESTABLECIDOS POR LA AUTORIDAD ES TAN AMBIGUA, QUE RESULTA IMPOSIBLE DETERMINAR LA NORMA A LA CUAL REMITE PARA INTEGRAR LA CONDUCTA ANTIJURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 298, FRACCIÓN VI, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SINALOA).

XII. PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE UNA NORMA ES UN MERO REFERENTE PARA SU INTERPRETACIÓN Y SU CONTENIDO NO PUEDE SER CONSIDERADO COMO PARTE DE LA PROPIA LEY (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 298, FRACCIÓN VI, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SINALOA).

XIII. NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD, NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 298, FRACCIÓN VI, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SINALOA).



XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO TIENE EL ALCANCE DE MODIFICAR LA LITIS EFECTIVAMENTE PLANTEADA, NI MUCHO MENOS DE SUSTITUIR LA VOLUNTAD DEL ACCIONANTE A FIN DE INTRODUCIR CUESTIONES NO CONTROVERTIDAS POR ÉL.

XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DECLARARSE LA INVALIDEZ DE TODO EL CONTENIDO DE LA NORMA IMPUGNADA, ANTE LA POSIBILIDAD DE DEJAR UN TIPO PENAL CARENTE DE SENTIDO Y QUE NO HA SIDO EL PRETENDIDO POR EL LEGISLADOR LOCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 298, FRACCIÓN VI, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SINALOA).

XVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 298, FRACCIÓN VI, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SINALOA).

XVII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 298, FRACCIÓN VI, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SINALOA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2017. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 3 DE OCTUBRE DE 2019. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO.

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

VISTOS, para resolver el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Normas impugnadas, autoridades emisoras y promulgadoras.** Mediante oficio presentado el veintidós de mayo de dos mil diecisiete



ante 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, promovió acción de inconstitucionalidad contra el artículo 298, fracción VI, en la porción normativa "ni perturben u obstaculicen los protocolos establecidos por la autoridad", del Código Penal para el Estado de Sinaloa, publicado mediante Decreto Número 104, en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el veintiuno de abril de dos mil diecisiete, señalando como órganos legislativos y ejecutivos que emitieron y promulgaron la mencionada norma, al Congreso del Estado y al Gobernador Constitucional de tal Estado.

Dicho precepto establece lo siguiente:

"**Artículo 298.** Comete el **delito de ejercicio indebido del servicio público**, el servidor público que:

"...

"**VI.** Impida la grabación de audios, videos o imágenes de escenas públicas que no atenten contra la vida privada de las personas, **ni perturben u obstaculicen los protocolos establecidos por la autoridad**; o ejecute cualquier otro acto arbitrario o atentatorio a los derechos garantizados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la Constitución Política del Estado.

"Al que cometa algunos de los delitos a que se refieren las fracciones I, II, III y VI de este artículo, se le sancionará con prisión de tres meses a dos años y de diez a ciento cincuenta días multa."

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** El promovente estimó violados los artículos 1o., 6o. y 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, e hizo valer el argumento de invalidez que se sintetiza a continuación:

• **Violación al principio de taxatividad.** En principio, aduce que el precepto impugnado adolece de claridad y precisión, ya que hace necesaria una interpre-



tación en sentido contrario para entender su mejor entendimiento, de la que se obtiene que un servidor público sí tiene permitido impedir la grabación de audios, videos o imágenes cuando no se perturben y obstaculicen los protocolos establecidos por la autoridad; de ahí que la descripción típica es oscura, vaga e imprecisa, al grado de comprometer la seguridad jurídica de las personas.

- **Violación a la libertad de expresión.** Por otra parte, plantea que el enunciado normativo combatido, en esencia, permite que un servidor público pueda impedir la obtención de información si considera que la misma perturba u obstaculiza los protocolos que establece la autoridad, lo que carece de fundamento constitucional y constituye una restricción al derecho humano a la libertad de expresión no prevista en el Texto Constitucional.

Es así, pues la Constitución únicamente establece como restricciones a la libertad de expresión que: **(I)** se ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros; **(II)** se provoque algún delito; o, **(III)** se perturbe el orden público. Sin que dé cabida a otras restricciones, como pudieran ser cuando se obstaculicen los protocolos establecidos por la autoridad. Máxime que existe indeterminación en precisar a qué protocolos se refiere, cuáles son las autoridades facultadas para emitirlos, cuál es su fundamento constitucional y cuál es su alcance de aplicación.

- Es decir, la norma impugnada, en lugar de proteger el derecho a la libertad de expresión, en su vertiente de buscar y obtener información, constituye una restricción indirecta carente de sustento constitucional, al establecer la posibilidad de que los servidores públicos impidan la grabación de audios, videos o imágenes de escenas públicas cuando se considere que se perturba un protocolo de autoridad.

- **Complementación del tipo penal con elementos extralegales como son los protocolos administrativos.** Finalmente, señala que la norma impugnada pretende determinar un tipo penal con la remisión a un protocolo administrativo; lo cual daría injerencia a la autoridad administrativa en los tipos penales, trastocando la facultad exclusiva del Congreso del Estado para legislar en materia penal.



Lo anterior, ya que pretender que el tipo penal pueda completarse por la inobservancia de un protocolo, tendría como efecto que la ley penal pudiera basarse en la voluntad de la autoridad administrativa o la autoridad que, en su caso, estuviera facultada para emitirlo, la cual podría modificarlo sin siquiera acudir a los procesos legislativos ordinarios, lo que trastocaría la facultad exclusiva del Congreso del Estado para legislar en materia penal.

- En este sentido, la descripción típica contenida en el artículo impugnado, al requerir el apoyo de un protocolo emanado de la autoridad facultada para ello, resulta incompatible con un sistema desarrollado en torno al principio de exacta aplicación de la ley penal que rige el orden constitucional mexicano.

TERCERO.—Admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de veintitrés de mayo de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **31/2017**, y designó al Ministro **Alberto Pérez Dayán** para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de veinticuatro de mayo de dos mil diecisiete el Ministro instructor admitió la acción referida, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma y al ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

CUARTO.—Informe de las autoridades. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, los cuales, en síntesis, consisten en lo siguiente:

El Poder Legislativo del Estado de Sinaloa, representado por su mesa directiva, señaló:

- En principio, establece que si bien el precepto impugnado señala que comete el delito de ejercicio indebido del servicio público el servidor público que impida la grabación de audios, videos o imágenes de escenas públicas que no atenten contra la vida privada de las personas, ni perturben u obstaculicen los protocolos establecidos por la autoridad, lo es en razón de que no queda a la consideración espontánea y arbitraria de los oficiales de policía determinar



cuándo se obstaculiza un protocolo de actuación, pues dichos protocolos son desarrollados a fin de garantizar una mayor protección de derechos humanos y, además, son materia de seguridad pública.

Aunado a lo anterior, el artículo 6o., apartado A), fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que la legislación secundaria establecerá aquellos casos en los que la información pueda clasificarse como reservada. En ese sentido, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del precepto constitucional antes mencionado, en materia de transparencia y acceso a la información, regula como información sin acceso público diversos supuestos con los que en múltiples casos se relacionan con la actividad policial referida.

- Finalmente, el artículo 298, fracción VI, del Código Penal para el Estado de Sinaloa impugnado al Congreso del Estado de Sinaloa, fue emitido en estricto apego y cumplimiento a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en ejercicio de la potestad conferida por el artículo 43, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, en la que se establece expresamente como facultad exclusiva del Congreso del Estado la de expedir, interpretar, reformar, abrogar y derogar leyes y decretos en todos los ramos de la administración pública del Estado.

Con base en lo anterior, resulta evidente que el artículo 298, fracción VI, del Código Penal para el Estado de Sinaloa es plenamente constitucional y, de manera específica, respetuoso de la libertad de expresión establecida en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno, en representación del **Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa**, señaló:

- Que son ciertos los actos que se le imputan únicamente respecto a la orden de promulgación y publicación que emitió en el Periódico Número 050, de fecha viernes 21 de abril de 2017, en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", el cual contiene el Decreto Número 104 del Congreso del Estado, en la porción normativa del artículo 298 del Código Penal para el Estado de Sinaloa.



Empero, precisa que, no obstante lo anterior, dicho Poder Ejecutivo se muestra en la plena disposición de salvaguardar los derechos humanos y de acatar cualquier resolución que emita esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por su parte, el **procurador general de la República**, a través del subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales, manifiesta lo siguiente:

- **Violación al principio de taxatividad.** En principio, señala que el artículo 298, fracción VI, del Código Penal para el Estado de Sinaloa, es contrario al principio de estricta legalidad o taxatividad, pues no sólo es ambiguo e impreciso, sino que, para conocer e integrar la configuración del tipo penal hace una "remisión" a una recomendación emitida por el entonces IFAI, lo cual se corrobora con la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario Sinaloense de 7 de septiembre de 2015, de la que se desprende que los citados "protocolos" son aquellas recomendaciones emitidas por el citado instituto para la protección y seguridad de los datos personales.

Esto es, el legislador local efectivamente faltó a las exigencias de claridad, precisión y no remisión en la construcción del tipo penal, pues utiliza conceptos indeterminados como "protocolos establecidos por la autoridad"; aspecto que, por una parte, impide que los servidores públicos de Sinaloa tengan la posibilidad y certeza de conocer el contenido de la prohibición y cuáles son las conductas que están permitidas y, por otra, hace una remisión a "recomendaciones" que no cuentan con el carácter de ley en sentido formal, constituyéndose, por tanto, como una norma penal en blanco.

- De ahí que resulte infundado lo argumentado por el Congreso del Estado de Sinaloa, pues la disposición cuestionada de ninguna manera se refiere a protocolos en materia de seguridad pública, esto es, de actuación de los agentes policiacos en caso de que se vean obligados a utilizar la fuerza, sino a aquellas recomendaciones que en materia de seguridad de datos personales emitió el entonces IFAI.

- **Violación a la libertad de expresión.** Asimismo, la norma cuestionada otorga legitimación a los servidores públicos para impedir la grabación de audios,



videos o imágenes de escenas públicas que perturben u obstaculicen los protocolos establecidos por la autoridad, sin que de manera clara y precisa se especifique la limitación que justifique la restricción que establece el numeral combatido, cuestión que constituye una restricción indirecta al ejercicio a la libertad de expresión prohibida por el parámetro de regularidad constitucional.

Es decir, al no establecerse en el artículo impugnado cuáles son los "protocolos establecidos por la autoridad", se puede llegar al grado de impedir el libre ejercicio de la libertad de expresión a través de cualquier medio de comunicación previo a su publicación o emisión, transformándose tal disposición normativa en un mecanismo de censura previa.

- Por otra parte, si bien el artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública regula la información en manos de los sujetos obligados que por su naturaleza deberá ser clasificada como reservada para su publicación, no implica la posibilidad de que se obstaculice la obtención de dicha información al momento en que se está generando, como lo pretende la autoridad emisora.

Por tanto, la referida norma de ninguna manera se relaciona con la porción normativa impugnada, ya que no consiente o facilita la interferencia directa del Estado de impedir la grabación de audios, videos o imágenes de escenas públicas que perturben u obstaculicen los protocolos establecidos por la autoridad, específicamente, las recomendaciones en materia de seguridad de datos personales del otrora IFAI.

QUINTO.—**Cierre de instrucción.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de cuatro de septiembre de dos mil diecisiete, se declaró cerrada la instrucción.

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 en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10,



fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 298, fracción VI, en la porción normativa "ni perturben u obstaculicen los protocolos establecidos por la autoridad", del Código Penal para el Estado de Sinaloa.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá "**De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución**", las cuales "**podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma**" impugnada.

En congruencia con lo anterior, 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 textualmente establece:

"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."

El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, 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.

En el caso, el precepto legal impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el viernes veintiuno de abril de dos mil diecisiete, por lo



que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el sábado veintidós de abril y concluyó el domingo **veintiuno de mayo del mismo año**. Sin embargo, al ser inhábil el día en que feneció tal plazo, la demanda podía presentarse el primer día hábil siguiente, a saber, **el lunes veintidós de mayo de dos mil diecisiete**.

En ese contexto, debe precisarse que la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **lunes veintidós de mayo de dos mil diecisiete**, por lo que su interposición resulta oportuna.

TERCERO.—**Legitimación**. Se procede a analizar la legitimación del promovente, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por el presidente de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

De conformidad con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹ el presidente de ese órgano autónomo constitucional se encuentra facultado para ejercer la representación legal de la referida comisión y para "**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.**"

¹ **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."



Ahora bien, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal establece:

"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."

Por lo que si en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 298, fracción VI, en la porción normativa "ni perturben u obstaculicen los protocolos establecidos por la autoridad", del Código Penal para el Estado de Sinaloa, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoya la conclusión anterior la tesis de jurisprudencia número P./J. 7/2007 que es del tenor siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA



IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los senadores del Congreso de la Unión; 3. El procurador general de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. **Por su parte, contra leyes locales están legitimados:** 1. El 33% de los diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y **4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.** Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El procurador general de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal."²

² Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1513, «con número de registro digital: 172641».



CUARTO.—**Causas de improcedencia.** En este asunto no se hace valer causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno.

QUINTO.—**Estudio.** De los conceptos de invalidez hechos valer por la comisión actora se desprende que la litis en la presente vía se circunscribe a determinar si el artículo 298, fracción VI, del Código Penal para el Estado de Sinaloa:

(1) Viola el principio de taxatividad en materia penal;

(2) Vulnere el derecho humano de libertad de expresión; y,

(3) Transgrede la facultad exclusiva del Congreso Local para legislar en materia penal.

1. Violación al principio de taxatividad. Como se ha establecido anteriormente, la comisión demandante aduce que el precepto impugnado adolece de claridad y precisión, ya que hace necesaria una interpretación en sentido contrario para su mejor entendimiento, de la que se obtiene que un servidor público sí tiene permitido impedir la grabación de audios, videos o imágenes cuando no se perturben u obstaculicen los protocolos establecidos por la autoridad; de ahí que la descripción típica es oscura, vaga e imprecisa, al grado de comprometer la seguridad jurídica de las personas.

A juicio del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta esencialmente **fundado** el anterior concepto de invalidez y para demostrar las razones de ello, es menester tener en cuenta, primeramente, el contenido y alcance del principio de taxatividad y, posteriormente, se determinará su aplicación en la norma combatida.

1.1. El principio de taxatividad. El párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece 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.**"



Respecto al enunciado constitucional transcrito debe señalarse que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencialmente que la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal no se circunscribe a meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la cual debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los que se especifiquen los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos.

De ahí que la autoridad legislativa **"no puede sustraerse al deber de consignar leyes con expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señala como típicas"**. Por tanto, las leyes que deben incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del gobernado.

Lo anterior se encuentra desarrollado en la tesis P. IX/95 y en la jurisprudencia 1a./J. 10/2006, que se leen bajo los rubros siguientes:

"EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA."³

"EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR."⁴

Al tenor de las directrices de interpretación constitucional, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el contenido del principio de legalidad en materia penal que se integra por las formulaciones siguientes: **(I)** principio de taxatividad, bajo la existencia de certeza o determinación; **(II)** principio

³ Tesis publicada en la página 82 del Tomo I, correspondiente a mayo de 1995, materias penal y constitucional, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «con número de registro digital: 200381».

⁴ Visible en la hoja 84 del Tomo XXIII, correspondiente a marzo de 2006, materias constitucional y penal, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «con número de registro digital: 175595».



de no retroactividad; (III) principio de reserva de ley; y, (IV) exacta aplicación de la ley penal al caso concreto.

Cabe apuntar que, ante dichas formulaciones del principio de legalidad en materia penal, deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad, entendido como *la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico*.

La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un estado democrático de derecho.

Conforme al principio de legalidad en materia penal no existe pena ni delito sin ley que los establezcan, de modo que para que una conducta o hecho determinado pueda ser considerado como delito y que por ello deba ser motivo de aplicación de una pena, es indispensable una ley que repute ese hecho o conducta como tal.

Principio de referencia del que se deriva la formulación de taxatividad, que exige la formulación de términos precisos del supuesto hecho de las normas penales, a partir de dos directrices:

(I) La reducción *de vaguedad de los conceptos usados* para determinar los comportamientos penalmente prohibidos; y, (II) La preferencia por el uso descriptivo frente al uso de conceptos valorativos.

Lo que no es otra cosa que la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, que la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, pues para garantizar el principio de plenitud hermética en cuanto a la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, ésta debe ser exacta y no sólo porque a la infracción corresponda una sanción, pues sucede que las normas penales deben cumplir una función motivadora en



contra de la realización de delitos, para lo que resulta imprescindible que las conductas punibles estén descritas con exactitud y claridad, pues no se puede evitar aquello que no tiene posibilidad de conocerse con certeza.

En consecuencia, la formulación 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 sin problemas por el destinatario de la norma.* Lo anterior implica que, al prever las penas, la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, pues ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resultará violatoria del principio invocado.

Al respecto, esta Suprema Corte ha precisado, jurisprudencialmente, que una disposición normativa no necesariamente es inconstitucional si el legislador no define cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa. Es por eso que el mandato de taxatividad **"sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable"**.

Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz que requiere que los textos legales que contienen normas penales únicamente describan, **"con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas, por lo que la exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual"**. En este sentido, puede esclarecerse una cierta tensión estructural en el mandato de la taxatividad: alcanzar el punto adecuado entre precisión y flexibilidad de una disposición normativa para que en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores determinaciones.

Ahora bien, como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión –y por ello necesitados de concreción–, entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio,



una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción; de ahí que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión **"no debe tenerse en cuenta sólo el texto de la ley, sino que puede acudirse tanto a la gramática, como a su contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa, al contexto en el cual se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios"**.

Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que en la elaboración de los tipos penales se debe tener presente el principio de legalidad penal, es decir, **"una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales"**.⁵

Esto es, al momento de plasmar las conductas penales **"es preciso utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles, dando pleno sentido al principio de legalidad penal"**. La **"ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad"**, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad. Así, las normas que **"no delimitan estrictamente las conductas delictuosas, son violatorias del principio de legalidad"** establecido en el artículo 9 de la Convención Americana.⁶

En efecto, el principio de legalidad constituye uno de los elementos centrales de la persecución penal en una sociedad democrática, por lo que corresponde al juzgador, en el momento de la aplicación de la ley penal, atenerse estrictamente a lo dispuesto por ésta **"y observar la mayor rigurosidad en el adecuamiento de la conducta de la persona incriminada al tipo penal, de**

⁵ Corte IDH. Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69. Párrafo 157.

⁶ Corte IDH. Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52. Párrafo 121.



forma tal que no incurra en la penalización de actos no punibles en el ordenamiento jurídico".⁷

1.2. Aplicación del principio de taxatividad al caso concreto. Precisado lo anterior, es menester tener en cuenta que el artículo 298, fracción VI, del Código Penal para el Estado de Sinaloa, establece lo siguiente:

"**Artículo 298.** Comete el **delito de ejercicio indebido del servicio público**, el servidor público que:

"...

"VI. Impida la grabación de audios, videos o imágenes de escenas públicas que no atenten contra la vida privada de las personas, **ni perturben u obstaculicen los protocolos establecidos por la autoridad**; o ejecute cualquier otro acto arbitrario o atentatorio a los derechos garantizados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la Constitución Política del Estado.

"Al que cometa algunos de los delitos a que se refieren las fracciones I, II, III y VI de este artículo, se le sancionará con prisión de tres meses a dos años y de diez a ciento cincuenta días multa."

Como se desprende de la anterior cita, el delito de ejercicio indebido del servicio público se actualizará, entre otras cuestiones, cuando se impida la grabación de audios, videos o imágenes de escenas públicas que no **"perturben u obstaculicen los protocolos establecidos por la autoridad"**.

Precisamente la causa de reproche jurídico en el presente medio de control constitucional, estriba en que resulta vago e impreciso que el legislador, al momento de plasmar el tipo penal se haya referido a los **"protocolos establecidos por la autoridad"**.

⁷ Corte IDH. Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126. Párrafo 90.



Es decir, la pregunta que invariablemente se presenta el operador jurídico, al momento de examinar el referido tipo penal, es aquella que le permita comprender qué debe entenderse por los protocolos establecidos por la autoridad, pues sólo de esa manera es que se estará en aptitud de discernir, si efectivamente, la actuación del servidor público –como sujeto activo del delito– de impedir la grabación de audios, videos o imágenes de escenas públicas, *se encuentra o no sancionada por el derecho penal*.

A juicio del Pleno de este Alto Tribunal, la locución "**protocolos establecidos por la autoridad**" se encuentra formulada de manera tan genérica y amplia que no permite dilucidar al operador jurídico con un grado de precisión o claridad suficiente, qué debe entenderse por tales protocolos. En efecto, tal expresión se refleja como un concepto vago e impreciso, pues no permite al intérprete determinar los casos que el legislador quiso incluir o excluir del derecho penal.

Asimismo, el único elemento que pudiese servir de base, en su caso, para discriminar o distinguir el supuesto de actualización punitivo, es el relativo a que los referidos protocolos hayan sido "**establecidos por la autoridad**". Empero, tal expresión, lejos de producir certidumbre respecto a qué protocolos se refiere el tipo penal en estudio, abona a la imprecisión jurídica de la norma, pues no se cuenta con elementos adicionales que, al menos, permitan delimitar *a qué autoridad o autoridades se refiere el legislador*.

Debiéndose precisar que la expresión "**protocolos establecidos por la autoridad**" provoca dudas, incertidumbre y confusión no ya desde la perspectiva lingüística común, sino inclusive, tomando en cuenta el lenguaje técnico o especializado que, en su caso, atañería al referido tipo penal, esto es, *al contexto en que se desenvuelve y a sus posibles destinatarios*.

Es así, pues si bien el referido enunciado normativo se enmarca dentro del delito de **ejercicio indebido del servicio público**, lo cierto es que dentro del "servicio público" se encuentra tutelada y regulada una pluralidad de funciones y actividades estatales –materialmente administrativas, jurisdiccionales o ejecutivas–, cuya naturaleza y finalidades no pueden considerarse homogéneas, ni incluso, en muchos casos, siquiera equiparables; por lo que la expresión genérica de "protocolos", concebida desde el contexto del servicio público, no permite, ni siquiera indiciariamente, generar certeza sobre su significado.



De manera tal que ante la falta de objeto o fin determinado, respecto a qué debe entenderse por los "**protocolos establecidos por la autoridad**", la norma penal genera un vacío sobre los supuestos que colman la descripción típica y *se transfiere al operador jurídico la elección de la actualización*, el cual puede decidir, a partir de apreciaciones subjetivas o arbitrarias, en qué caso la conducta del sujeto activo debe ser sancionada por el derecho penal –que es precisamente lo que pretende evitar el principio de tipicidad–.

Aunado a lo anterior, este Alto Tribunal se percata que, mediante la formulación de la porción normativa impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad, el legislador estableció, en realidad, un débito de "remisión" normativa para la determinación de la actualización del tipo penal, pues sólo a partir del estudio del contenido jurídico de los "protocolos establecidos por la autoridad", el operador jurídico se encontrará en posibilidad de discernir si de no impedirse la grabación de audios, videos o imágenes de escenas públicas, *se obstaculizarían o perturbarían esos mismos protocolos* y, por ende, si la conducta del sujeto activo es sujeta de sanción conforme al derecho penal.

Al respecto, se considera oportuno precisar que tanto la Primera como la Segunda Salas de este Alto Tribunal, se han manifestado en el sentido de que, en ciertos casos, no se vulnera el principio de tipicidad por el hecho de que para la actualización de una sanción a servidores públicos se deba acudir a otras normas, siempre y cuando tal remisión normativa permita generar certeza sobre las conductas que tiene prohibido llevar a cabo el sujeto activo –y, por ende, se impida que sea la autoridad sancionadora quien defina la conducta ilícita–.

Es decir, en determinados casos es plausible que, para realizar el proceso de adecuación típica, se pueda acudir al reglamento, manual o nombramiento en que se consignan las obligaciones a que está sujeto cada servidor público, a fin de verificar cuáles son las conductas que está obligado a desplegar en el adecuado ejercicio de sus funciones, sin que ello implique, de suyo, una vulneración al principio de tipicidad.

Las anteriores consideraciones se encuentran plasmadas en las tesis 1a. CLXI/2017 (10a.) y 2a. I/2017 (10a.), que se leen bajo los títulos y subtítulos:



"LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 8o., FRACCIÓN XXIV, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE TIPICIDAD Y RESERVA DE LEY."⁸

"RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS ARTÍCULOS 8, FRACCIÓN I Y ÚLTIMO PÁRRAFO, ASÍ COMO 13, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD."⁹

Sin embargo, respecto a la aplicación de los referidos criterios al tipo penal cuya invalidez se reclama en el presente medio de control de constitucionalidad, deben hacerse las siguientes precisiones. Por una parte, debe tenerse en cuenta que tales criterios fueron establecidos *respecto de normas atinentes al derecho administrativo sancionatorio*, en el cual si bien se ha aceptado que resulta aplicable el principio de tipicidad, lo cierto es que éste no tiene un grado idéntico al de la materia penal, sino que debe **"modularse de acuerdo con la función desempeñada por el Estado"**.

Es decir, si bien el principio de tipicidad resulta aplicable al derecho administrativo sancionador, lo cierto es que la traslación del mismo, en cuanto a grados de exigencia **"no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza"**.

Ilustran lo anterior la jurisprudencia P./J. 99/2006 y la tesis 1a. CCCXVI/2014 (10a.), intituladas:

"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."¹⁰

⁸ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 453, «con número de registro digital: 2015627».

⁹ Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, Tomo I, enero de 2017, página 801, «con número de registro digital: 2013497».

¹⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, tesis P./J. 99/2006, página 1565, «con número de registro digital: 174488».



"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN."¹¹

Por otra parte, porque aun suponiendo, sin conceder, que resultara constitucionalmente admisible la remisión normativa que el tipo penal impugnado en la especie establece para su actualización –y bajo la premisa de que no se trate de remisiones a normas de carácter infralegal–, lo cierto es que, como se ha razonado, la alusión a "**protocolos establecidos por la autoridad**", *resulta tan ambigua que no resulta posible determinar, con certeza ni claridad alguna, a qué norma o normas habrá que remitirse para integrar la conducta antijurídica.*

En efecto, a lo único a lo que lleva la expresión de "**protocolos establecidos por la autoridad**", es a la especulación lógica-jurídica respecto de cuál o cuáles protocolos, en su caso, deberían ser los observados para determinar si la conducta del servidor público es o no reprochable desde la perspectiva del derecho penal; lo cual tiene como consecuencia legal que sea el operador jurídico quien defina, bajo criterios subjetivos o especulativos –al fin, arbitrarios– la existencia de la conducta ilícita, contraviniéndose con ello, el principio de taxatividad.

Ahora, no pasa inadvertido para este Alto Tribunal que en la exposición de motivos de la norma impugnada se haya expresado que, derivado de la utilización de las nuevas tecnologías –celulares, cámaras fotográficas y de videos–, así como de la posibilidad de subir el material recopilado al Internet:

"Existen millones de personas que, al ser testigos de un delito, tienen el medio para obtener una evidencia inmediata.

"...

"Éstos son sólo unos ejemplos de cientos que hay en las redes sociales sobre abusos de servidores públicos, y que muchos han tenido como conse-

¹¹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014, tesis 1a. CCCXVI/2014 (10a.), página 572, «con número de registro digital: 2007406».



cuencia sanciones administrativas e inclusive penales. **Pero nada de eso hubiera sido posible si alguna autoridad o cualquier servidor público hubieran intervenido para evitar la grabación de dicha evidencia.**

"...

"El legislador sinaloense tiene la obligación de revisar el delito de abuso de autoridad ... **ello lo obliga a retomar distintos aspectos que no se consideran actualmente en la figura de delito informático.**

"Como ejemplo a retomar en **la creación de las figuras que protejan la identidad o los datos personales**, el 30 de octubre de 2013, **se publicó en el Diario Oficial de la Federación una serie de recomendaciones en materia de seguridad de datos personales**, aprobado en sesión de 23 de octubre del mismo año **por el Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).**

"Lo que propone sustancialmente el instituto **es la implementación de un sistema de gestión de seguridad de datos personales**, el cual aunque no tiene carácter de obligatorio, permitiría a los particulares **y a las instituciones de gobierno, manejar diversos protocolos que les permitan mejorar su seguridad en este ámbito.**

"Con fundamento en lo antes mencionado, el Grupo Parlamentario del Partido Sinaloense propone que sea sancionado el servidor público que impida la grabación de audios, videos o imágenes de escenas públicas, siempre y cuando **que no atenten contra la vida privada de las personas, ni perturben u obstaculicen los protocolos establecidos por la autoridad.**"

En efecto, de la anterior razón legislativa pudiese desprenderse que, al hacer referencia el Congreso Local a la *perturbación u obstaculización de protocolos establecidos por la autoridad*, el legislador pretendió aludir, en realidad, a los protocolos que, en su caso, hubiesen emitido las autoridades locales con base en las recomendaciones del otrora Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, publicadas el treinta de octubre de dos mil trece, en materia de protección de identidad y datos personales.



De ahí que pudiese existir cierta vinculación entre la expresión que **"no atenten contra la vida privada de las personas"**, y la diversa impugnada en la especie, **"ni perturben u obstaculicen los protocolos establecidos por la autoridad"**.

Empero, debe decirse que lo anterior en forma alguna podría subsanar los vicios que presenta la porción normativa impugnada, respecto al principio de taxatividad, por dos razones fundamentales. La **primera**, porque, en todo caso, la exposición de motivos *es un mero referente o punto de partida para la interpretación normativa*, sin que en forma alguna su contenido pueda ser considerado como "parte de la propia ley".

En efecto, 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 ende, los documentos mencionados sólo pueden constituirse, en su caso, como una herramienta interpretativa de la norma legal **"ya que lo dicho en éstos no forma parte de la ley misma"**; de ahí que no podría válidamente el operador jurídico *integrar conceptos o elementos en la norma que no se encuentren expresamente consignados en la misma*, con base en lo asentado en una iniciativa de ley y en el análisis especulativo sobre lo que, en realidad, quiso expresar el legislador al momento de plasmar el texto legal; *mucho menos aún, cuando se trata de preceptos normativos que contengan sanciones penales*.

Ilustra lo anterior la tesis P. III/2005, intitulada: "LEYES. ALCANCE DEL CONTENIDO DE LOS DOCUMENTOS QUE INTEGRAN EL PROCESO LEGISLATIVO PARA FIJAR SU SENTIDO."¹²

Asimismo, la **segunda** razón por la que lo consignado en la exposición de motivos no puede subsanar el vicio de certidumbre jurídica que contiene el tipo penal en estudio, *ni puede tener un efecto integrador en la norma*, estriba en

¹² Consultable en la página 98, Tomo XXI, febrero de 2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, «con número de registro digital: 179277».



que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, al analizar la constitucionalidad de las normas penales, **resulta inadmisibles acudir a la interpretación conforme a efecto de corregir las omisiones que generan la inconstitucionalidad**, ya que, entre otras cuestiones, el principio de tipicidad o taxatividad exige que las conductas punibles se encuentren previstas en la ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, lo cual implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, **"y la prohibición de tipos penales ambiguos"**.

En ese sentido, la determinación que haga el legislador al emitir la norma **"constituye la esencia del respeto al principio de legalidad en materia de imposición de penas"**, pues acorde con los aspectos que abarca dicho principio aquél está obligado a **"estructurar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su alcance de acuerdo a los bienes tutelados, imponiendo la determinación del sujeto responsable y de sus condiciones particulares y especiales"**, así como a establecer con toda claridad las penas que deben aplicarse en cada caso.

Así lo prevé la jurisprudencia P./J. 33/2009, que se lee bajo el rubro: "NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA."¹³

A partir de las consideraciones jurídicas expuestas, el Pleno de este Alto Tribunal concluye que el artículo 298, fracción VI, del Código Penal para el Estado de Sinaloa, en la porción normativa que señala **"ni perturben u obstaculicen los protocolos establecidos por la autoridad"**, resulta **inconstitucional** por vulnerar el principio de legalidad, en la vertiente de taxatividad de las normas penales y, por ende, debe decretarse su **invalidez**.

Atendiendo a lo anterior, resulta innecesario analizar los restantes motivos de disenso planteados por la Comisión accionante, pues derivado de la determinación de la inconstitucionalidad de la única porción normativa impugnada

¹³ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1124, «con número de registro digital: 167445».



y su consecuente declaración de invalidez, a nada práctico conduciría su estudio.

Ilustra lo anterior la jurisprudencia P./J. 37/2004,¹⁴ intitulada: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

En esa tesitura y toda vez que la Comisión *accionante no impugnó alguna otra porción normativa* del precepto 298, fracción VI, del Código Penal para el Estado de Sinaloa, *no ha lugar a un estudio adicional sobre la regularidad constitucional de tal precepto*, pues si bien conforme al precepto 71 de la ley de la materia, este Alto Tribunal puede suplir los conceptos de invalidez expuestos por el órgano accionante, lo cierto es que tal suplencia no tiene al alcance de *modificar la litis efectivamente planteada, ni mucho menos de sustituirse o suplantar la voluntad del accionante, a fin de introducir cuestiones no controvertidas por el accionante*.

SEXO.—**Efectos.** En virtud de las razones expresadas anteriormente, este tribunal concluye que ante la violación constitucional advertida al principio de taxatividad, debe declararse la invalidez no sólo de la porción normativa que señala "**ni perturben u obstaculicen los protocolos establecidos por la autoridad**", sino de la totalidad del artículo 298, fracción VI, del Código Penal para el Estado de Sinaloa.

Ello, pues tal como se argumentó en el apartado de estudio de los conceptos de invalidez, la alusión a los referidos "**protocolos establecidos por la autoridad**", es demasiado ambiguo e indeterminado, lo cual vulnera el principio de taxatividad. Empero, la sola supresión de la citada porción normativa implicaría que la norma penal quedase redactada de la forma siguiente:

"Artículo 298. Comete el **delito de ejercicio indebido del servicio público**, el servidor público que:

¹⁴ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, «con número de registro digital: 181398».



"...

"VI. Impida la grabación de audios, videos o imágenes de escenas públicas que no atenten contra la vida privada de las personas; o ejecute cualquier otro acto arbitrario o atentatorio a los derechos garantizados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la Constitución Política del Estado.

"Al que cometa algunos de los delitos a que se refieren las fracciones I, II, III y VI de este artículo, se le sancionará con prisión de tres meses a dos años y de diez a ciento cincuenta días multa."

Por ende, aunque la porción normativa que señala **"ni perturben u obstaculicen los protocolos establecidos por la autoridad"**, del artículo citado es la que provoca la transgresión al principio de taxatividad, lo cierto es que *debe declararse la inconstitucionalidad de todo el contenido de la fracción VI*. De no hacerlo, **se dejaría un tipo penal carente de sentido y que no fue el pretendido por el legislador local**.

En consecuencia, conforme al artículo 45 de la ley reglamentaria y al ser materia penal, este Tribunal Pleno considera que debe declararse **la invalidez total de la fracción VI del artículo 298 del Código Penal para el Estado de Sinaloa**, publicada mediante Decreto Número 104, en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el veintiuno de abril de dos mil diecisiete. Ello, *con efectos retroactivos a partir de que entró en vigor el Decreto Número 104 que reformó tal precepto, es decir, al veintidós de abril de dos mil diecisiete*.¹⁵

Sin que en este caso proceda decretar, como se ha hecho en otros asuntos, que los operadores jurídicos serán los encargados de decidir y resolver los efectos de esa retroactividad en cada caso concreto. La razón es que *se trata de la invalidez de normas que prevén tipos penales, por lo que no hay margen de*

¹⁵ Decreto Número 104

"Artículos transitorios

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Sinaloa'."



maniobra para los operadores jurídicos. Los efectos del fallo son la inconstitucionalidad con retroactividad.

Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de Sinaloa, al Tribunal Colegiado en Materia Penal y a los Tribunales Unitarios del Décimo Segundo Circuito, a los Juzgados de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Culiacán, Los Mochis y Mazatlán y a la Fiscalía General del Estado de Sinaloa.

Finalmente, con fundamento en los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ordena que la presente resolución **surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Sinaloa.**

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

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 298, fracción VI, del Código Penal para el Estado de Sinaloa, adicionada mediante Decreto Número 104, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" el veintiuno de abril de dos mil diecisiete, en términos del considerando quinto de este fallo, la cual surtirá sus efectos retroactivos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta resolución al Congreso del Estado de Sinaloa, conforme a los términos precisados en el considerando sexto de esta sentencia.

TERCERO.—Públíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, al Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, al Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Segundo Cir-



cuito, a los Tribunales Unitarios del Décimo Segundo Circuito, a los Juzgados de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Culiacán, Los Mochis y Mazatlán, respectivamente, y a la Fiscalía General del Estado de Sinaloa. 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 nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., 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 las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 298, fracción VI, en su porción normativa "ni perturben u obstaculicen los protocolos establecidos por la autoridad", del Código Penal para el Estado de Sinaloa, adicionada mediante Decreto Número 104, publicado en la Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" el veintiuno de abril de dos mil diecisiete. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 298, fracción VI, del Código Penal para el Estado de Sinaloa, adicionada mediante Decreto Número 104, publicado en



el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" el veintiuno de abril de dos mil diecisiete. El Ministro Pardo Rebolledo votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo tenga efectos retroactivos al veintiuno de abril de dos mil diecisiete, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, y 2) determinar que para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de Sinaloa, al Tribunal Colegiado en Materia Penal y a los Tribunales Unitarios del Décimo Segundo Circuito, a los Juzgados de Distrito en el Estado de Sinaloa con residencia en Culiacán, Los Mochis y Mazatlán, y a la Fiscalía General del Estado de Sinaloa.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Norma Lucía Piña Hernández no asistieron a la sesión de tres de octubre de dos mil diecinueve por desempeñar una comisión oficial.

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

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 9 de marzo de 2021.

Las tesis aisladas 1a. CLXI/2017 (10a.), 2a. I/2017 (10a.) y 1a. CCCXVI/2014 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario*



Judicial de la Federación de los viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas, 20 de enero de 2017 a las 10:21 horas y 12 de septiembre de 2014 a las 10:15 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.

Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en la acción de inconstitucionalidad 31/2017.

Aun cuando estoy de acuerdo con la propuesta relativa a declarar la invalidez de la norma impugnada, no comparto totalmente las consideraciones de la sentencia en las que descansa dicha conclusión, pues me parece que, de alguna manera, establecen una exigencia para el legislador, en el sentido de que debió expresar cuáles son, exactamente, los protocolos y autoridades a los que se refiere la norma para que ésta se entendiera con mayor precisión y se respetara de manera adecuada el principio de taxatividad.

No obstante, me parece que se soslaya, por un lado, que la disposición que se analiza en este asunto prevé con claridad cuál es la conducta reprochable (impedir la grabación de audios, videos o imágenes de escenas públicas que, en lo que ahora interesa, no perturben u obstaculicen los protocolos establecidos por la autoridad) y la consecuencia por su comisión (prisión de 3 meses a 2 años y multa de 10 a 150 días) y, por otro, establece quiénes son los destinatarios de la norma y el contexto en que serán aplicados los referidos instrumentos aun cuando, me parece, estos elementos favorecen al cumplimiento del principio previamente aludido, en tanto que reducen el margen de la arbitrariedad.

Ahora bien, aun cuando me alejo de las consideraciones que, en lo medular, sostienen la sentencia, lo cierto es que acompaño el sentido del fallo, porque si entendemos el tipo que se analiza como una norma compuesta o de formulación alternativa, en tanto que implica una remisión a los protocolos referidos, puedo considerar que resulta inconstitucional.

Esto, con base en un criterio¹ de la Primera Sala de este Alto Tribunal, en el que se sostiene que la remisión referida será constitucional sólo cuando se haga en

¹ Véase la tesis: "EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES. EL ARTÍCULO 212, PÁRRAFO PRIMERO, EN RELACIÓN CON EL 220, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, NO VIOLA EL DERECHO



relación con otra norma que tenga el carácter de ley en sentido formal y material, pero no cuando implique otras disposiciones que no lo sean como, por ejemplo, los reglamentos, porque ello equivaldría delegar en un Poder distinto al Legislativo la posibilidad de intervenir, decisivamente, en la determinación del ámbito penal.

Desde esta perspectiva, en mi opinión, la remisión que se incluye en el precepto que se analiza no podría entenderse constitucional, pues se hace en relación con los protocolos establecidos por cualquier autoridad y estos, desde luego, no tienen formal y materialmente el carácter de ley, lo que conllevaría a abrir la puerta para que cualquier otra autoridad distinta del legislador intervenga en la determinación de una conducta penalmente reprochable.

Así las cosas, si bien es cierto que me manifesté a favor del sentido de la resolución recaída en este asunto, mi voto se basó en las consideraciones medulares antes expresadas, razón por la que formulo el presente posicionamiento.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de marzo de 2021.

La tesis aislada 1a. CCCIV/2018 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas.

Este voto se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la acción de inconstitucionalidad 31/2017.

En sesión pública de tres de octubre de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 31/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 298, fracción VI, en la porción normativa "ni se perturben u obstaculicen los protocolos establecidos por la autoridad", del Código Penal para el Estado de Sinaloa. La pregunta constitucional recayó en determinar si la porción norma-

FUNDAMENTAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD.". Tesis aislada 1a. CCCIV/2018 (10a.), Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 314, con número de registro digital: 2018653.



tiva vulneraba el principio de taxatividad en materia penal, el de exacta aplicación de la ley penal y el derecho humano a la libertad de expresión.

I. Razones de la mayoría

La mayoría consideró que la norma impugnada era inconstitucional. Para llegar a esta determinación argumentaron que la porción normativa impugnada vulneraba los principios de taxatividad y exacta aplicación de la ley penal. Consideraron que la norma no era clara ni precisa respecto a qué protocolos establecidos por la autoridad estaban contemplados por la norma. De igual manera, consideraron que no era posible establecer un tipo penal donde uno de los elementos de tipicidad dependiera de un acto unilateral de autoridad, tal como la emisión de un protocolo por una autoridad no legislativa.

II. Razones del disenso

A pesar de que estoy a favor de la invalidez relatada por la sentencia, me aparto de las consideraciones respecto a los efectos. La sentencia concede a esta invalidez el mismo tratamiento retroactivo que si se invalidara un tipo penal o una norma que establece una sanción. Sin embargo, la porción normativa invalidada establecía las condiciones en las que una conducta no configura el ilícito. Por tanto, invalidar esa porción y aplicar los efectos en forma retroactiva implicaría retrotraer la posibilidad de comisión de una conducta ilícita.

Ante ello, a mi parecer, dada la libertad de esta Suprema Corte para fijar efectos, no deberíamos fijar un efecto retroactivo que potencialmente afecte procesos penales ya abiertos, en los cuales la defensa del procesado sea precisamente haber actuado con pleno conocimiento de la circunstancia eximente del delito.

Si presumimos que los ciudadanos conocen la ley y, por tanto, tienen certeza de que no incurrir en un ilícito por estar su actuar expresamente excluido de la norma en una porción normativa, su invalidez no puede retroactivamente crearles un perjuicio e impactar en un proceso abierto previamente al haber adecuado su conducta a la norma.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de marzo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



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

II. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS. ENGLOBAN LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY, DESTINO AL GASTO PÚBLICO, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.

III. CONTRIBUCIONES. SU CONCEPTO JURÍDICO APLICABLE A TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO LOS DEFINE COMO INGRESOS DE DERECHO PÚBLICO, NORMALMENTE PECUNIARIOS, DESTINADOS AL FINANCIAMIENTO DE GASTOS GENERALES, OBTENIDOS POR ENTES DE IGUAL NATURALEZA Y CUYA OBLIGACIÓN SURGE DE LA LEY QUE GRAVA UN HECHO INDICATIVO DE CAPACIDAD ECONÓMICA.

IV. CONTRIBUCIONES. SUS ELEMENTOS ESENCIALES CONSTITUYEN EL PUNTO DE PARTIDA PARA EL ANÁLISIS DE SU REGULARIDAD CONSTITUCIONAL.

V. CONTRIBUCIONES. LA LIBERTAD CONFIGURATIVA QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ATRIBUYE AL LEGISLADOR LOCAL PARA CONFIGURAR SUS CATEGORÍAS NO LO AUTORIZA PARA DESNATURALIZAR AQUÉLLAS.

VI. CONTRIBUCIONES. SUS CLASIFICACIONES A NIVEL FEDERAL CONFORME AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

VII. CONTRIBUCIONES DENOMINADAS DERECHOS. DIFERENCIAS DEL HECHO IMPONIBLE DE SU CONSTITUCIÓN Y EL DE LOS IMPUESTOS.

VIII. HECHO IMPONIBLE. CONSTITUYE EL PRESUPUESTO PARA EL NACIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA Y, ADEMÁS, SIRVE COMO ELEMENTO DE IDENTIFICACIÓN DEL TRIBUTO EN UNA SITUACIÓN DE NORMALIDAD.



IX. CONTRIBUCIONES. RELACIÓN ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA BASE IMPONIBLE.

X. CONTRIBUCIONES. LA EXIGENCIA DE CONGRUENCIA ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA BASE IMPONIBLE ES UNA CUESTIÓN DE LÓGICA INTERNA DE AQUÉLLAS, ADEMÁS DE SER UN REQUISITO DE PROPORCIONALIDAD.

XI. CONTRIBUCIONES. ANTE EL CONFLICTO ENTRE SU HECHO IMPONIBLE Y SU BASE GRAVABLE PARA DETERMINAR SU VERDADERA NATURALEZA DEBE ATENDERSE A ESTA.

XII. IMPUESTO SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. LA IMPOSICIÓN AL CONTRIBUYENTE DEL DEBER DE PAGAR "DERECHOS" POR ALUMBRADO PÚBLICO CON BASE EN UN PORCENTAJE SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA TORNA ESTA CONTRIBUCIÓN MATERIALMENTE EN AQUEL IMPUESTO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 54 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GÓMEZ PALACIO, 76 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LERDO, 67 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO PAPASQUIARO, Y 67 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAMAZULA, TODAS ELLAS DEL ESTADO DE DURANGO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020).

XIII. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. AL ESTABLECERSE COMO SU BASE GRAVABLE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SE ADVIERTE QUE EN REALIDAD SE TRATA DE UN IMPUESTO.

XIV. ALUMBRADO PÚBLICO. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULAR LOS IMPUESTOS SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 54 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GÓMEZ PALACIO, 76 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LERDO, 67 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO PAPASQUIARO, Y 67 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAMAZULA, TODAS ELLAS DEL ESTADO DE DURANGO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL



DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISÉIS DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

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

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

XVII. DERECHO DE 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 AQUÉL.

XVIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. DIFERENCIAS ENTRE COPIAS SIMPLES Y COPIAS CERTIFICADAS.

XIX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA MEDIANTE COPIAS SIMPLES RESULTAN EXCESIVAS Y DESPROPORCIONADAS, ATENDIENDO A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS Y, POR ENDE, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD DE ESTE DERECHO (INVALIDEZ DE LOS NUMERALES 1 Y 2 DEL ARTÍCULO 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GÓMEZ PALACIO, ASÍ COMO LAS PORCIONES NORMATIVAS "CERTIFICACIONES, COPIAS CERTIFICADAS E INFORMES: COPIAS DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS DE LAS OFICINAS MUNICIPALES; POR PRIMERA HOJA Y CADA HOJA SUBSECUENTE: 2.36 A 7.06" Y "COTEJO O CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS, POR CADA HOJA: 2.36 A 7.06" DEL ARTÍCULO 74 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LERDO, AMBAS DEL ESTADO DE DURANGO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020).

XX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CUOTAS EXCESIVAS Y DESPROPORCIONADAS POR LA REPRODUCCIÓN DE LA



INFORMACIÓN PÚBLICA EN COPIAS SIMPLES O CERTIFICACIÓN DE UN DOCUMENTO QUE NO ATIENDEN A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS Y, POR ENDE, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD DE ESTE DERECHO [INVALIDEZ DEL NUMERAL 13, INCISOS A) Y B) DEL ARTÍCULO 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GÓMEZ PALACIO, ASÍ COMO LA PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS CERTIFICADAS SOLICITADAS MEDIANTE EJERCICIO DE DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, POR PRIMERA HOJA Y CADA SUBSECUENTE: 1.17 A 7.06" DEL ARTÍCULO 74 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LERDO, AMBAS DEL ESTADO DE DURANGO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020].

XXI. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. RECAE EN EL LEGISLADOR LA CARGA DE DEMOSTRAR QUE EL COBRO QUE ESTABLECE POR LA ENTREGA DE INFORMACIÓN EN DETERMINADO MEDIO ATIENDE ÚNICAMENTE A LA MODALIDAD DE REPRODUCCIÓN Y ENTREGA SOLICITADA [INVALIDEZ DEL NUMERAL 13, INCISOS A) Y B) DEL ARTÍCULO 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GÓMEZ PALACIO, ASÍ COMO LA PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS CERTIFICADAS SOLICITADAS MEDIANTE EJERCICIO DE DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA; POR PRIMERA HOJA Y CADA SUBSECUENTE: 1.17 A 7.06" DEL ARTÍCULO 74 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LERDO, AMBAS DEL ESTADO DE DURANGO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020].

XXII. ACCESO A LA INFORMACIÓN. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE EL COBRO POR REPRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN EN MEDIO MAGNÉTICO O ELECTRÓNICOS VULNERA LOS PRINCIPIOS DE GRATUIDAD Y EL DE PROHIBICIÓN DE DISCRIMINAR POR CONDICIÓN ECONÓMICA [INVALIDEZ DEL NUMERAL 13, INCISO C) DEL ARTÍCULO 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GÓMEZ PALACIO, DURANGO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020].

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



XXIV. PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD. LAS NORMAS GENERALES QUE PREVEN ALGUNA PENA O DESCRIBAN ALGUNA CONDUCTA QUE DEBA SER SANCIONADA A NIVEL ADMINISTRATIVO, LO VULNERAN ANTE SU IMPRECISSION EXCESIVA O IRRAZONABLE QUE PROVOQUE CONFUSION A SUS DESTINATARIOS.

XXV. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LAS ESTABLECIDAS CON MOTIVO DE INSULTOS FRASES OBSCENAS, OFENSAS Y FALTAS DE RESPETO A LA AUTORIDAD O CUALQUIER MIEMBRO DE LA SOCIEDAD VULNERAN EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURIDICA (INVALIDEZ DE LA PORCION NORMATIVA "POR INSULTO" CONTENIDA EN EL ARTICULO 73, FRACCION X, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GOMEZ PALACIO, DURANGO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020).

XXVI. ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACION DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS Y VINCULA AL CONGRESO RESPECTIVO PARA QUE NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD EL PROXIMO AÑO FISCAL [INVALIDEZ DE LOS ARTICULOS 36, NUMERALES 1, 2 Y 13, INCISOS A), B) Y C), 54 Y 73, FRACCION X, EN SU PORCION NORMATIVA "INSULTOS Y", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GOMEZ PALACIO, 74 EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "CERTIFICACIONES, COPIAS CERTIFICADAS E INFORMES: COPIAS DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS DE LAS OFICINAS MUNICIPALES; POR PRIMERA HOJA Y CADA HOJA SUBSECUENTE: 2.36 A 7.06", "COPIAS CERTIFICADAS SOLICITADAS MEDIANTE EJERCICIO DE DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA; POR PRIMERA HOJA Y CADA HOJA SUBSECUENTE: 1.17 A 7.06" Y "COTEJO O CERTIFICACION DE DOCUMENTOS, POR CADA HOJA: 2.36 A 7.06", Y 76 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LERDO, 67 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO PAPANQUIARO Y 67 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAMAZULA, TODAS DEL ESTADO DE DURANGO, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020, PUBLICADAS EN EL PERIODICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISEIS DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE].

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 93/2020. COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 29 DE OCTU-



BRE DE 2020. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: MAURA ANGÉLICA SANABRIA MARTÍNEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintinueve de octubre de dos mil veinte.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito recibido el veintisiete de enero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que reclamó del Congreso y del gobernador, ambos del Estado de Durango, la expedición, promulgación y publicación, las siguientes normas generales.

"III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.

"a) Alumbrado público:

"1. Artículo 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020.

"2. Artículo 76 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020.

"3. Artículo 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Papasquiaro, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020.

"4. Artículo 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020.

"b) Cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por acceso a la información:



"1. Artículo 36, numerales 1, 2 y 13, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020.

"2. Artículo 74 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020, en las porciones normativas que indican:

"• Certificaciones, copias certificadas e informes:

"Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales; por primera hoja y cada hoja subsecuente: 2.36 a 7.06 ...";

"• Copias certificadas solicitadas mediante ejercicio de derecho al acceso a la información pública; por primera hoja y cada subsecuente: 1.17 a 7.06; y,'

"• Cotejo o certificación de documentos, por cada hoja: 2.36 a 7.06.'

"c) Artículo relacionado con indeterminación de conductas sancionables (insultos):

"1. Artículo 73, fracción X, en la porción normativa 'por insulto', de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020.

"Dichos ordenamientos legislativos fueron publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango el día 26 de diciembre de 2019."

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos adujo en sus conceptos de invalidez los siguientes argumentos:

"**Primero.** Los artículos 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, 76 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Papasquiaro, y 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula, todas del Estado de Durango para el ejercicio fiscal del año 2020, prevén contribuciones respecto al cobro del servicio de alumbrado público que no tienen el carácter de derechos, sino de impuestos que gravan el



consumo de energía eléctrica de cada usuario, lo cual implica una vulneración a los derechos de seguridad jurídica, legalidad y al principio de proporcionalidad que rige en materia fiscal.

"Lo anterior debido a que la base para el cálculo del supuesto derecho se determinará a partir del nivel de consumo eléctrico, cuya cantidad, a su vez, dependerá del destino del predio del que se trate y de su uso –doméstico o uso general– o de su falta de registro ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Señala que el cobro de derechos por alumbrado público solamente puede establecerse en función al costo que genera la prestación del servicio, no así de manera diferenciada respecto del consumo personal de los habitantes del Municipio, ya que se trata de un beneficio de toda la comunidad y no de sujetos particulares.

"Agrega que, si bien el artículo 115 de la Constitución General prevé que el Municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado, lo cierto es que ello no implica una habilitación constitucional a los Estados para establecer contribuciones municipales sobre el consumo de energía eléctrica y, en todo caso, tal precepto debe interpretarse armónicamente con el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), constitucional, que otorga esa facultad al Congreso de la Unión.

"Por lo anterior, sostiene que las normas impugnadas transgreden el derecho humano de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y proporcionalidad en las contribuciones, previstos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

"Segundo. Los artículos 36, numerales 1, 2 y 13, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, así como de diversas porciones normativas del artículo 74 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, ambas del Estado de Durango para el ejercicio fiscal 2020, prevén cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por la reproducción de información pública en copia simple, certificada, impresiones y en medios magnéticos y electrónicos, de manera que vulneran el derecho de acceso a la información, así como los prin-



cipios de gratuidad en el acceso a la información, seguridad jurídica, legalidad 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.

"Destaca que las normas impugnadas fijan cuotas por certificación de documentos, copias simples entre 0.06 hasta 7.06 UMAS, mientras que, por la expedición en medios magnéticos o electrónicos del ente público de copias simples de documentos por *megabyte*, una cuota de 0.06 UMA, las cuales no se encuentran justificadas en razón del costo real de los materiales empleados para ello.

"Asimismo, refiere que en las leyes combatidas tampoco se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador para determinar dichas cuotas, esto es, el precio de las hojas de papel, de la tinta para las impresiones y copias, entre otros.

"Además de que los cobros por digitalización de documentos resultan injustificados, puesto que por esa actividad no se emplea ningún material para reproducir la información, por lo que no son razonables.

"Aduce que existe vulneración a los principios de seguridad jurídica y legalidad tributaria, pues en el caso de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo se establecen distintas cuotas con parámetros mínimos y máximos por la certificación de documentos, copias simples, informes y cotejos, con lo cual se deja a las personas en estado de incertidumbre jurídica al permitir la autoridad un amplio margen de discrecionalidad para decidir el monto a pagar por esos conceptos.

"Indica que la inseguridad que ocasiona la norma configura conductas contrarias al derecho de igualdad, ya que la facultad que la autoridad tiene para determinar los cobros entre el mínimo y el máximo no tiene razón ni justificación alguna, pues no existe ningún parámetro que permita distinguir en qué casos se aplicará la tarifa de una, dos, tres, cuatro, cinco, seis o siete UMAS, las cuales podrían ser exigibles incluso por una sola copia simple.



"Asimismo, argumenta que las normas impugnadas vulneran el principio de proporcionalidad tributaria, pues al tratarse de derechos por copia simple, copia certificada, impresiones y reproducción en medios magnéticos y electrónicos, el pago correspondiente implica para la autoridad la obligación de que la tarifa establecida deba ser, entre otras cosas, acorde al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

"Finalmente, afirma que dichos preceptos tienen un impacto desproporcionado sobre el gremio periodístico, pues al realizar cobros por la búsqueda de información genera el efecto de inhibir la tarea periodística y de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

"**Tercero.** El artículo 73, fracción X, en la porción normativa '*por insulto*', de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el ejercicio fiscal 2020 prevé una multa por insultar a los agentes de tránsito, la cual implica una indeterminación en la conducta sancionable e inhibe la libre manifestación de las ideas, por lo que se vulneran los derechos de seguridad jurídica y libertad de expresión, así como el principio de legalidad, reconocidos en los artículos 6o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Manifiesta que el artículo impugnado no permite 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.

"Si bien el legislador local consideró necesario contar con mecanismos que podrían perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lo cierto es que las medidas resultan desproporcionadas.

"Indica que la norma controvertida permite 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 un insulto u ofensivo por la autoridad.

"Sobre esa base concluye que el precepto impugnado es contrario a los derechos a la seguridad jurídica y la libertad de expresión, así como al principio de



legalidad, al prever una multa por un concepto vago e impreciso o de definición indeterminada, cuya actualización trae como consecuencia la imposición de una sanción pecuniaria a las personas y la inhibición de su libertad de expresión, sin que éstas puedan conocer con certeza si su conducta se adecúa o no a la descripción normativa.

"Por ello, sostiene que la valoración de la ofensa, insulto o la falta de respeto depende de manera exclusiva de la apreciación subjetiva de los individuos en la medida en que estimen que las acciones aludidas le causaron un daño, lo que quiere decir que en el presente caso la autoridad de manera arbitraria determinará cuándo un sujeto será acreedor a una sanción por haberle ofendido o insultado."

TERCERO.—Preceptos que se consideran vulnerados. Se señala que se transgreden 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 y 2, 15 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

CUARTO.—Radicación y admisión. Mediante proveído seis de febrero de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a esta acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 93/2020 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

Por acuerdo de diez de febrero de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al Ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

Asimismo, en dicho proveído se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente hasta antes del cierre de la instrucción.

QUINTO.—Informe del Poder Ejecutivo Local. Por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de



Justicia de la Nación el nueve de marzo de dos mil veinte, el Poder Ejecutivo del Estado de Durango rindió su informe, en el que sólo manifestó como cierto el hecho de haber promulgado y ordenado la publicación de las leyes de ingresos impugnadas con fundamento en la normativa aplicable.

SEXTO.—Informe del Poder Legislativo Local. Por escrito recibido por vía electrónica en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el catorce de agosto de dos mil veinte, el Poder Legislativo del Estado de Durango rindió su informe, en el que sostuvo la constitucionalidad de las normas impugnadas. Dicho informe se tiene por presuntivamente presentado el día cuatro de marzo de dos mil veinte en la oficina del Servicio Postal Mexicano de la residencia del Poder Legislativo demandado; ello en atención a las pruebas precisadas en el acuerdo de treinta de septiembre del año referido.

En su informe el Poder Legislativo formuló los siguientes planteamientos:

- La iniciativa, discusión y aprobación de las leyes de ingresos impugnadas se dieron en el esquema constitucional y legal correspondiente, por lo que existe regularidad constitucional en su establecimiento, específicamente respecto del derecho de alumbrado público, toda vez que los Municipios tienen a su cargo dicho servicio por disposición del artículo 115 constitucional, así como la facultad de proponer las cuotas y tarifas de los derechos de los servicios que presten.

- Respecto al ingreso derivado de las cuotas y tarifas por la prestación de los servicios de expedición de copias, certificaciones, informes y cotejos, el proceso legislativo se encuentra ajustado a derecho desde la Constitución General, la Constitución Estatal y las leyes secundarias, además, debe respetarse la autonomía hacendaria de los Municipios en cuanto al establecimiento de los montos de las cuotas y tarifas de la prestación de los servicios que les corresponden conforme a las leyes aplicables.

SÉPTIMO.—Cierre de la instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.



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 en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna la inconstitucionalidad de diversas disposiciones contenidas en diferentes leyes de ingresos municipales del Estado de Durango para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, al considerarlas violatorias de distintos derechos humanos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en tratados internacionales protectores de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, se analizará, en primer lugar, la oportunidad de la acción.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹ dispone que el plazo para interponer la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente que fue publicada la norma, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

Las normas impugnadas se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango el veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia, el plazo para promover la acción transcurrió a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación, es decir, del viernes veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve al sábado veinticinco de enero de dos mil veinte.

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 impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente..."



Luego, si en el presente caso el día de término para promover la demanda fue inhábil –sábado veinticinco de enero de dos mil veinte– en términos de los artículos 2o. de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, entonces se habilitó el primer día hábil siguiente, esto es, el lunes veintisiete de enero de dos mil veinte.

En consecuencia, si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó su demanda de acción de inconstitucionalidad el lunes veintisiete de enero de dos mil veinte, su presentación es oportuna.

TERCERO.—**Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por la Legislatura Estatal que estimen violatorias de derechos humanos.

Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos² confiere al presidente de dicho órgano la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.

Asimismo, María del Rosario Piedra Ibarra demostró su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; lo anterior mediante el acuerdo de designación de doce de diciembre de dos mil diecinueve, suscrito por la presidenta y el secretario, ambos de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Senado de la República.³

Cabe precisar que se impugnan preceptos de Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Durango para el ejercicio fiscal de dos mil veinte,

² Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

"Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"...

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

³ Foja 42 del expediente.



expedidas por el Poder Legislativo de la misma entidad federativa, que establecen el cobro de derechos por los servicios de alumbrado público y la reproducción de información, así como la imposición de una multa por insultar a los agentes de tránsito, lo cual la promovente estima que son incompatibles con la Constitución General y los tratados internacionales al ser violatorios de los derechos de seguridad jurídica, libertad de expresión, acceso a la información, legalidad y proporcionalidad de las contribuciones, entre otros.

Consecuentemente, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el referido artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado y mediante su debido representante.

CUARTO.—**Causales de improcedencia.** No se hace valer ninguna causal de improcedencia y tampoco este Tribunal Pleno advierte alguna de oficio.

QUINTO.—**Análisis del primer concepto de invalidez. Constitucionalidad de los preceptos que «prevén» el pago por el derecho de alumbrado público.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su primer concepto de invalidez cuestiona la constitucionalidad de los artículos 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, 76 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Papasquiaro, y 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula, todas ellas del Estado de Durango para el ejercicio fiscal del año 2020.

Sostiene que las contribuciones respecto al cobro del servicio de alumbrado público previstas en los artículos impugnados no tienen el carácter de derechos, sino de impuestos que gravan el consumo de energía eléctrica de cada usuario, lo cual implica una vulneración a los derechos de seguridad jurídica, legalidad y al principio de proporcionalidad que rige en materia fiscal.

Lo anterior debido a que la base para el cálculo del supuesto derecho se determinará a partir del nivel de consumo eléctrico, cuya cantidad, a su vez, dependerá del destino del predio de que se trate y de su uso –doméstico o uso general– o de su falta de registro ante la Comisión Federal de Electricidad.



Refiere que el cobro de derechos por alumbrado público solamente puede establecerse en función del costo que genera la prestación del servicio, no así de manera diferenciada respecto del consumo personal de los habitantes del Municipio, ya que se trata de un beneficio de toda la comunidad y no de sujetos particulares.

Agrega que, si bien el artículo 115 de la Constitución General prevé que el Municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado, lo cierto es que ello no implica una habilitación constitucional a los Estados para establecer contribuciones municipales sobre el consumo de energía eléctrica y, en todo caso, tal precepto debe interpretarse armónicamente con el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), constitucional, que otorga esa facultad al Congreso de la Unión.

Concluye que las normas impugnadas transgreden el derecho humano de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y proporcionalidad en las contribuciones, previstos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

A efecto de analizar la cuestión planteada, es necesario conocer el contenido de los artículos 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), y 115, fracciones III, inciso b) y IV, inciso c), de la Constitución General que disponen lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX. Para establecer contribuciones:

"...

"5o. Especiales sobre:

"a) Energía eléctrica. ..."

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división



territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

" ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

" ...

"b) Alumbrado público.

" ...

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

" ...

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

" ...

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

" ...

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribu-



ciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

"...

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley."

De los citados preceptos se desprende que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica y que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el de alumbrado público. Asimismo, los Municipios tienen derecho a recibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que las contribuciones sólo tengan esta fuente normativa, es facultad de las Legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.

En este sentido, le corresponde a las Legislaturas de los Estados fijar las contribuciones que correspondan a los Municipios por concepto de los servicios que deben prestar y éstos pueden, como consecuencia de esa atribución, realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.

En congruencia con lo anterior, para determinar si los artículos impugnados resultan constitucionales o no, es necesario establecer la naturaleza de la



contribución que prevén, es decir, debe precisarse si se trata de una contribución de las previstas por el artículo 73 de la Constitución Federal.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución General regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como en el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Este precepto en lo que interesa dispone:

"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

"...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

El citado precepto establece los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, los cuales se señalan a continuación:

- Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.
- Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
- Sólo se pueden crear mediante ley.
- Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
- Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.



De acuerdo con estas características previstas por la Norma Fundamental se puede formular un concepto jurídico de contribuciones o tributos que resulte aplicable a todos los niveles de gobierno, que puede definirse como un ingreso de derecho público –normalmente pecuniario– destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Estados o Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.

Una vez fijado el concepto constitucional de contribución o tributo, conviene precisar que éste se conforma de distintas especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula. Dichos elementos esenciales de la contribución, reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo, son: el sujeto, el hecho imponible, la base imponible, la tasa o tarifa y la época de pago.

En relación con lo anterior, debe decirse que aun cuando el Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, al objeto, a la base, y a la tasa o tarifa, debe entenderse que el término "objeto" se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible y, en particular, a su aspecto objetivo, es decir, a la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley.

Al respecto, el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación establece:

"Artículo 5o. Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.—Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal."



Dichos conceptos pueden explicarse de la manera siguiente:

a) Sujeto: La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva en virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

b) Hecho Imponible: Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria.

El hecho imponible constituye el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo. En efecto, el hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley, se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.

c) Base imponible: El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

d) Tasa o tarifa: Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.

e) Época de pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y, por tanto, debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Ahora bien, aun cuando los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, su contenido es variable, pues se presentan de manera distinta según el tipo de contribución que se analice, dotando a su vez de una naturaleza propia a cada tributo.

Asimismo, cabe apuntar que de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la



Constitución General, tanto la Federación como cada Estado para sí y para sus Municipios, tienen libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que debe respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

Una vez sentadas las bases anteriores, conviene mencionar que a nivel federal el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación establece la clasificación de las contribuciones distinguiendo cuatro especies del género contribución, a saber: los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos. Estos conceptos los conceptualiza de la siguiente forma:

"Artículo 2o. Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

"I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

"II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

"III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

"IV. **Derechos** son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por **recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público,**



excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

"Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1o."

Por otra parte, el Código Fiscal del Estado de Durango en cuanto a los impuestos y derechos como parte de la clasificación de las contribuciones, establece en sus artículos 12 y 13 lo siguiente:

"Artículo 12. Los ingresos del Estado se clasifican en ordinarios y extraordinarios, los que se definen de la siguiente manera:

"I. Los ingresos ordinarios son aquellos que se obtienen regularmente para cubrir el gasto público.

"II. Los ingresos extraordinarios son aquellos cuya percepción se decreta excepcionalmente para proveer el pago de los gastos o inversiones eventuales o extraordinarios del Estado, incluyendo los que provengan de empréstitos contratados por el Gobierno del Estado, destinados a la realización de obras públicas."

"Artículo 13. Los ingresos ordinarios se dividen en: contribuciones, productos y aprovechamientos.

"Las contribuciones se clasifican en impuestos, **derechos** y aportaciones especiales, las que se definen de la siguiente manera:



"I. Son impuestos las contribuciones establecidas en ley con carácter general y obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales que se ubiquen en la situación jurídica o de hecho previstas por la ley.

"II. **Son derechos** las contribuciones establecidas en ley, por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por **recibir servicios que presta éste en sus funciones de derecho público.**"

Asimismo, en relación con la contribución de derechos municipales, la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Durango dispone lo siguiente:

"Artículo 2. Los ingresos que percibirá el Municipio, sin contravención de lo establecido en el artículo 150 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, serán ordinarios o extraordinarios.

(Reformado primer párrafo, P.O. 20 de diciembre de 2007)

"I. Ingresos ordinarios son: Impuestos, derechos, contribuciones por mejoras, productos, aprovechamientos, participaciones y aportaciones federales o estatales, según sea el caso.

"1. Son impuestos las prestaciones en dinero que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma, para cubrir los gastos públicos.

"2. Son derechos las contraprestaciones de dinero que la ley establece a cargo de quien recibe un servicio del Municipio en sus funciones de derecho público. ..."

"Artículo 12. Las leyes de ingresos de los Municipios del Estado establecerán las cuotas, tasas o tarifas de aquellas fuentes de ingresos establecidas en esta ley, que percibirán en cada ejercicio fiscal. Asimismo, establecerán aquellas disposiciones de vigencia anual que se consideren necesarias para el ejercicio de las atribuciones fiscales del Municipio."



"Artículo 16. Las cuotas y tarifas para el cobro de los derechos, se calcularán en atención al costo total de la administración y operación en la prestación de los servicios públicos.

"Podrán establecerse cuotas y tarifas diferenciales tratándose de un mismo servicio cuando las personas físicas o morales lo aprovechen en distinta proporción o calidad o por razones de equidad tributaria. En tal caso, en la determinación del monto de las mismas, se garantizará la viabilidad económica financiera y la factibilidad operativa de la prestación del servicio público de que se trate."

"Artículo 18. El pago de los impuestos, derechos, contribuciones por mejoras, productos y aprovechamientos se hará en la Tesorería Municipal o en el lugar que el Ayuntamiento determine, observando las siguientes reglas:

(Reformada, P.O. 20 de diciembre de 2007)

"I. Los pagos mensuales y bimestrales se efectuarán los quince primeros días de cada mes o bimestre, salvo disposición expresa en contrario;

"II. Los pagos anuales en los primeros 30 días del año al que corresponda el pago; y

"III. Fuera de los casos anteriores y a falta de disposición expresa, los demás ingresos municipales se causarán al efectuarse el acto que cause el tributo o al solicitarse o recibirse el servicio respectivo.

(Adicionado, P.O. 20 de diciembre de 2007)

"El pago de los ingresos tributarios y no tributarios derivados de la prestación del servicio público de agua potable, alcantarillado y saneamiento se efectuará en la unidad administrativa, plazos y términos que determine el organismo operador respectivo."

Como se desprende de lo anterior, tratándose de las contribuciones denominadas "derechos", el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público; mientras que, en el caso de los impuestos el hecho imponible está constituido por hechos o actos que



sin tener una relación directa con la actividad del ente público, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

Cabe señalar que el hecho imponible de las contribuciones reviste un carácter especial entre los componentes que integran el tributo, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que, además, sirve como elemento de identificación del tributo, pues en una situación de normalidad evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece. Esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, la segunda representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución.

En ese sentido, el hecho imponible otorga efectos jurídicos a la actualización de determinada hipótesis, debido a que la situación, hecho, acto o actividad constituye un reflejo de la capacidad contributiva del sujeto que actualiza la mencionada hipótesis y no una consecuencia jurídica derivada de la voluntad del legislador de manera arbitraria.

Conforme a los anteriores razonamientos, es posible concluir que el hecho imponible, al referirse a la capacidad contributiva del sujeto pasivo que lo actualiza, requiere de un elemento adicional para poder concretar el monto de la obligación tributaria, de manera que se respeta el principio de proporcionalidad tributaria en la medida en que exista congruencia entre el hecho imponible y la cuantificación de su magnitud, función esta última que le corresponde al elemento tributario conocido como base imponible. La exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de las contribuciones.

De lo contrario, existiría imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar determinado hecho o acto.



En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base conduce a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, en el que debe tomarse en cuenta que la base es el parámetro para determinar el monto que deberá cubrir el sujeto pasivo, pues es a la medida que representa a la que se aplica la tasa o tarifa y que revela el aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador.

Además de lo anterior, con algunas diferencias inherentes a la naturaleza de cada contribución, lo cierto es que todas ellas deben someterse al principio de legalidad tributaria y contar con los elementos mínimos para su existencia, pues inversamente, no serán consideradas dentro del marco de constitucionalidad y, en consecuencia, deberán ser expulsadas del sistema jurídico al que pertenezcan.

En el caso concreto, en el concepto de invalidez que se analiza, la Comisión accionante plantea la inconstitucionalidad de diversos artículos de distintas Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Durango para el ejercicio fiscal dos mil veinte, que establece la contribución que deriva del servicio de alumbrado público, mismo que resulta **fundado** conforme a los siguientes razonamientos:

Los artículos impugnados de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Gómez Palacio, Lerdo, Santiago Papasquiari y Tamazula establecen lo siguiente:

• **Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020**

"**Artículo 54.** En los términos establecidos en el inciso b) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Municipio prestará el servicio público de alumbrado, mismo que será recaudado a través de la Comisión Federal de Electricidad, al momento de cobrar su propio servicio de energía eléctrica.



"Es obligación de los habitantes del Municipio de Gómez Palacio, Dgo., contribuir en el pago de dicho servicio público y en el mantenimiento de las redes públicas e infraestructura de iluminación, mediante la presente aportación.

"Son contribuyentes del derecho de iluminación pública en las calles, plazas, parques, jardines y demás lugares de uso común, los ciudadanos y vecinos del Municipio de Gómez Palacio, Dgo.

"La base de dicho derecho, la constituye una cantidad equivalente, a la determinada por la Comisión Federal de Electricidad, que haya resultado de la aplicación de los factores de utilización de las cargas instaladas en las tarifas de la Comisión Federal de Electricidad 1, 1B, 1C, 2, 3, 8 y 12, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de diciembre de 1986 o sus equivalentes y las que se lleguen a decretar, sin que se entienda con ello, que se grave el consumo de energía eléctrica.

"Se aplicará una tasa del 6%, respecto a la cantidad equivalente, que resulte de aplicar las tarifas 1, 2 y 3 y del 5% en las tarifas 1A, 1B y 1C, por la Comisión Federal de Electricidad.

"Se aplicará una tasa del 10% respecto a la cantidad equivalente, que resulte de aplicar las tarifas 8 y 12 por la Comisión Federal de Electricidad y otras tarifas que establezca esta última.

"El derecho por servicio público de iluminación que sea recaudado por conducto de la Comisión Federal de Electricidad, de conformidad con los convenios que al efecto celebre el R. Ayuntamiento de Gómez Palacio, Dgo., con dicho organismo.

"La capacidad contributiva de los sujetos, conforme a la naturaleza de la contribución que resulte del mecanismo de sus elementos, se entenderá de acuerdo a la cantidad equivalente determinada, conforme a la base de la contribución, la que se tomará como valor denotativo de capacidad contributiva.

"También se podrá aplicar una tarifa mínima de 13.32 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización por mes, cuando no sea posible establecer o aplicar la base de la contribución."



• **Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020**

"Artículo 76. La prestación del servicio de alumbrado público en beneficio de todos los habitantes del Municipio de Lerdo, Durango, es objeto del cobro de este derecho.

"Se entiende por servicio de alumbrado público de Iluminación, el que el Municipio otorga a la comunidad en bulevares, calles, andadores, plazas, jardines, lugares de esparcimiento y otros de uso común que se encuentran considerados como de dominio público.

"La tarifa mensual correspondiente de servicio de alumbrado público de iluminación, será el resultado de aplicar sobre el consumo el 5% a los usuarios de las tarifas: 1B, 1C, 1, 2 y 3 y del 7% a los considerados dentro de las tarifas OM, HM, HS, HSL, HT Y HTL registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Los propietarios, poseedores, concesionarios o usufructuarios que por sí o por terceras personas de predios urbanos, rústicos, federales, ejidales y/o comunales que no estén registrados ante la Comisión Federal de Electricidad y que sean consumidores de energía eléctrica, pagarán una cantidad que no sobrepase la obtenida con la aplicación de los porcentajes mencionados en el párrafo anterior, mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.

"La suma que resulte del total de las erogaciones por gasto directamente involucrado con la prestación del servicio de alumbrado público de iluminación traídos a valor presente, tras la aplicación de un factor de actualización para el ejercicio 2020 que se obtendrá de dividir el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de noviembre de 2019 entre el Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente a octubre de 2018.

"Servicio público de iluminación se autoriza a que sea recaudado por conducto de la Comisión Federal de Electricidad y se aplicará de conformidad con los convenios que el R. Ayuntamiento celebre con dicha institución."



• **Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Papasquiaro, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020**

"Artículo 67. En los términos establecidos en el inciso b) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Municipio prestará el servicio público de alumbrado, mismo que será proporcionado mediante la contratación de servicios de energía eléctrica que proporcione la Comisión Federal de Electricidad.

"Es obligación de los habitantes del Municipio de Santiago Papasquiaro, Dgo., participar en el pago de dicho servicio público y del mantenimiento de las redes públicas e infraestructura de iluminación.

"Son contribuyentes del derecho de iluminación pública en las calles, plazas, parques, jardines y demás lugares de uso común, los usuarios de las tarifas de la Comisión Federal de Electricidad 1, 1B, 1C, 2, 3, 8 y 12, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de diciembre de 1986 y las que se lleguen a decretar.

"La tasa para determinar el monto del servicio público de iluminación será de un 6% en las tarifas 1, 2 y 3 y del 5% en las tarifas 1A, 1B y 1C, del 10% en las tarifas 8 y 12 y otras tarifas que establezca la Comisión Federal de Electricidad. Las tasas de derecho de aplicación sobre la base del resultado de la aplicación de los factores de utilización de las cargas instaladas en las tarifas anteriormente mencionadas.

"El derecho por servicio público de iluminación será recaudado por conducto de la Comisión Federal de Electricidad, y se aplicará de conformidad con los convenios que al efecto celebre el H. Ayuntamiento de Santiago Papasquiaro, Dgo., con dicha Paraestatal."

• **Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020**

"Artículo 67. El pago correspondiente al derecho por el servicio público de iluminación, se aplicará de conformidad con las tarifas de la Comisión Federal de Electricidad 1, 1B, 1C, 2, 3, 8 y 12 publicadas, en el Diario



Oficial de la Federación del día 31 de diciembre de 1986 y las que se lleguen a decretar; y se pagará de la siguiente manera:

"a) En las tarifas 1, 2 y 3, se aplicará una tasa del 6%;

"b) En las tarifas 1A, 1B y 1C, la tasa será del 5%; y

"c) En las tarifas 8, 12 y otras que establezca la Comisión Federal de Electricidad, la tasa será del 10%.

"Las tasas de derecho de aplicación, sobre la base del resultado de la aplicación de los factores de utilización de las cargas instaladas en las tarifas anteriormente mencionadas.

"El derecho por el servicio público de iluminación será recaudado por conducto de la Comisión Federal de Electricidad, y se aplicará de conformidad con los convenios que el H. Ayuntamiento celebre con dicha institución."

Como se aprecia, las normas impugnadas de las leyes de ingresos de los Municipios de Gómez Palacio, Lerdo y Santiago Papasquiaro contienen una redacción similar en cuanto a que se impone a los habitantes de dichos Municipios el pago del derecho por la prestación del servicio de iluminación pública en las calles, plazas, parques, jardines y demás lugares de uso común.

A partir de un estudio oficioso en suplencia de la queja, este Tribunal Pleno advierte que en el caso del artículo 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020, no se establecen ni el objeto de la contribución y ni los sujetos de la obligación tributaria, pues sólo se hace referencia a las tarifas y la tasa sobre la cual aquéllas se aplicarán, lo cual vulnera el principio de legalidad tributaria por lo siguiente.

Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de legalidad tributaria tutelado por el artículo 31, fracción IV, constitucional, establece un mandato para los Poderes Legislativos de establecer en la ley todos los elementos esenciales de la contribución para que el sujeto obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir con su obligación de



contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras⁴ en tanto que, conforme el derecho de seguridad jurídica, que deriva del artículo 16 constitucional, el contribuyente debe saber a qué atenerse.⁵

⁴ Jurisprudencia P./J. 106/2006, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 5, «con número de registro digital: 174070» de rubro y texto: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE DEFINICIÓN QUE DEBEN TENER LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL IMPUESTO. El principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que sea el legislador, y no las autoridades administrativas, quien establezca los elementos constitutivos de las contribuciones, con un grado de claridad y concreción razonable, a fin de que los gobernados tengan certeza sobre la forma en que deben atender sus obligaciones tributarias, máxime que su cumplimiento defectuoso tiende a generar actos de molestia y, en su caso, a la emisión de sanciones que afectan su esfera jurídica. Por ende, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de la definición de alguno de los componentes del tributo, ha declarado violatorios del principio de legalidad tributaria aquellos conceptos confusos o indeterminables para definir los elementos de los impuestos; de ahí que el legislador no pueda prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, ya que con ellos se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos y que se produzca el deber de pagar impuestos imprevisibles, o bien que se origine el cobro de impuestos a título particular o que el contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público."

⁵ Jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 437, «con número de registro digital: 2002649» de título, subtítulo y texto: "SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución General de la República, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela 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 dicho principio radica en 'saber a qué atenerse' respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad. Así, en materia tributaria debe destacarse el relevante papel que se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general, como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica en materia tributaria, se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, suficiente desarrollo y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones del ordenamiento; y, la segunda, principal, mas no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y



En efecto, la indefinición de los elementos esenciales del tributo puede generar incertidumbre jurídica respecto de la causación de la contribución, o bien, del procedimiento para calcular el monto que deba pagar el sujeto obligado de la relación jurídico-tributaria.

Ahora bien, el artículo 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020, si bien establece la base del derecho por el servicio público de iluminación –que consiste en el resultado de la aplicación de los factores de utilización de las cargas instaladas en determinadas tarifas de la Comisión Federal de Electricidad–, así como las tasas correspondientes para calcular la contribución –6%, 5% y 10%–, lo cierto es que de su lectura se advierte una indefinición respecto del objeto de la contribución y los sujetos obligados al pago del derecho por iluminación.

Lo anterior resulta trascendente debido a que la ausencia del elemento tributario primeramente señalado imposibilita el conocimiento del hecho imponible de la contribución, mientras que el segundo elemento no permite identificar a los contribuyentes obligados al pago del derecho del servicio de alumbrado público.

En ambos casos, el efecto se traduce en la incertidumbre para los contribuyentes, en tanto que no conocerán si están obligados al pago del derecho por concepto de servicio público de iluminación, ni tampoco sabrán en qué consiste o cuando se actualiza dicho servicio.

Resulta ilustrativa la tesis 2a. LXII/2013 (10a.), emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIII, Tomo 2, agosto de 2013, página 1325, «con número de registro digital: 2004260» que a la letra reza:

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA BASE GRAVABLE DE LAS CONTRIBUCIONES.

jerarquía normativa, por lo que la existencia de un ordenamiento tributario, partícipe de las características de todo ordenamiento jurídico, es producto de la juridificación del fenómeno tributario y su conversión en una realidad normada, y tal ordenamiento público constituirá un sistema de seguridad jurídica formal o de 'seguridad a través del Derecho'."



La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de legalidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que los tributos se prevean en la ley y, de manera específica, sus elementos esenciales, para que el sujeto obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras. En tal sentido, para verificar si determinada prestación pública patrimonial viola el mencionado principio por considerar que su base gravable no está debidamente establecida, debe partirse del análisis de la naturaleza jurídica de la contribución relativa, pues si constituye un gravamen de cuota fija puede prescindirse de ese elemento cuantificador del tributo, sin que ello implique una violación al indicado principio de justicia fiscal, al ser la propia ley la que proporciona la cantidad a pagar, por lo que el gobernado conocerá en todo momento la forma en que debe contribuir al gasto público; en cambio, si se trata de un impuesto de cuota variable, debe verificarse que el mecanismo conforme al cual se mide o valora la capacidad contributiva descrita en el hecho imponible, no dé margen al comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades exactoras, sino que genere certidumbre al causante sobre la forma en que debe cuantificar las cargas tributarias que le corresponden, independientemente de que el diseño normativo pueda infringir algún otro postulado constitucional."

Con base en el análisis oficioso antes expuesto se llega a la conclusión de que el artículo 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020, vulnera el principio de legalidad tributaria tutelado por el artículo 31, fracción IV, constitucional, pues no define la totalidad de los elementos del derecho por el servicio público de iluminación, a saber, el objeto y sujetos de la relación jurídico-tributaria.

Por otro lado, este Tribunal Pleno considera **fundado** el concepto de invalidez expuesto por la Comisión demandante en el que sostiene que las normas impugnadas contravienen los principios de legalidad y proporcionalidad en las contribuciones, porque de su contenido se desprende que establecen un impuesto que grava el consumo de energía eléctrica de cada usuario dependiendo del tipo del bien inmueble de que se trate (doméstico, comercial, baja tensión, etcétera).



Ello es así, pues en el caso de las normas de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Gómez Palacio, Santiago Papasquiaro y Tamazula⁶ se advierte que la base gravable la constituye una cantidad equivalente a la determinada por la Comisión Federal de Electricidad, que haya resultado de la aplicación de

⁶ **Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020**

"Artículo 54. En los términos establecidos en el inciso b) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Municipio prestará el servicio público de alumbrado, mismo que será recaudado a través de la Comisión Federal de Electricidad, al momento de cobrar su propio servicio de energía eléctrica.

"Es obligación de los habitantes del Municipio de Gómez Palacio, Dgo., contribuir en el pago de dicho servicio público y en el mantenimiento de las redes públicas e infraestructura de iluminación, mediante la presente aportación.

"Son contribuyentes del derecho de iluminación pública en las calles, plazas, parques, jardines y demás lugares de uso común, los ciudadanos y vecinos del Municipio de Gómez Palacio, Dgo.

"La base de dicho derecho, la constituye una cantidad equivalente, a la determinada por la Comisión Federal de Electricidad, que haya resultado de la aplicación de los factores de utilización de las cargas instaladas en las tarifas de la Comisión Federal de Electricidad 1, 1B, 1C, 2, 3, 8 y 12, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de Diciembre de 1986 o sus equivalentes y las que se lleguen a decretar, sin que se entienda con ello, que se grave el consumo de energía eléctrica.

"Se aplicará una tasa del 6%, respecto a la cantidad equivalente, que resulte de aplicar las tarifas 1, 2 y 3 y del 5% en las tarifas 1A, 1B y 1C, por la Comisión Federal de Electricidad.

"Se aplicará una tasa del 10% respecto a la cantidad equivalente, que resulte de aplicar las tarifas 8 y 12 por la Comisión Federal de Electricidad y otras tarifas que establezca ésta última.

"El derecho por servicio público de iluminación que sea recaudado por conducto de la Comisión Federal de Electricidad, de conformidad con los convenios que al efecto celebre el R. Ayuntamiento de Gómez Palacio, Dgo., con dicho organismo.

"La capacidad contributiva de los sujetos, conforme a la naturaleza de la contribución que resulte del mecanismo de sus elementos, se entenderá de acuerdo a la cantidad equivalente determinada, conforme a la base de la contribución, la que se tomará como valor denotativo de capacidad contributiva.

"También se podrá aplicar una tarifa mínima de 13.32 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización por mes, cuando no sea posible establecer o aplicar la base de la contribución."

"Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Papasquiaro, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020."

"Artículo 67. En los términos establecidos en el inciso b) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Municipio prestará el servicio público de alumbrado, mismo que será proporcionado mediante la contratación de servicios de energía eléctrica que proporcione la Comisión Federal de Electricidad.

"Es obligación de los habitantes del Municipio de Santiago Papasquiaro, Dgo., participar en el pago de dicho servicio público y del mantenimiento de las redes públicas e infraestructura de iluminación.



los factores de utilización de las cargas instaladas en las tarifas de la Comisión Federal de Electricidad 1, 1B, 1C, 2, 3, 8 y 12, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de diciembre de 1986 o sus equivalentes y las que se lleguen a decretar, para luego aplicar las tasas del 6%, 5% y 10%.

Ello evidencia que la proporcionalidad de la contribución que las leyes de ingresos consideran como un derecho por la prestación del "servicio público de iluminación" en realidad no tiene relación en el costo del servicio, sino con la capacidad contributiva de los usuarios que consumen energía eléctrica conforme a las tarifas determinadas por la Comisión Federal de Electricidad.

Cabe destacar que en el caso de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo⁷ expresamente se señala que la tarifa mensual correspondiente del deno-

"Son contribuyentes del derecho de Iluminación pública en las calles, plazas, parques, jardines y demás lugares de uso común, los usuarios de las tarifas de la Comisión Federal de Electricidad 1, 1B, 1C, 2, 3, 8 y 12, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de diciembre de 1986 y las que se lleguen a decretar.

"La tasa para determinar el monto del servicio público de iluminación será de un 6% en las tarifas 1, 2 y 3 y del 5% en las tarifas 1A, 1B y 1C, del 10% en las tarifas 8 y 12 y otras tarifas que establezca la Comisión Federal de Electricidad. Las tasas de derecho de aplicación sobre la base del resultado de la aplicación de los factores de utilización de las cargas instaladas en las tarifas anteriormente mencionadas.

"El derecho por servicio público de iluminación será recaudado por conducto de la Comisión Federal de Electricidad, y se aplicará de conformidad con los convenios que al efecto celebre el H. Ayuntamiento de Santiago Papasquiaro, Dgo., con dicha Paraestatal."

Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020

"Artículo 67. El pago correspondiente al derecho por el servicio público de Iluminación, se aplicará de conformidad con las tarifas de la Comisión Federal de Electricidad 1, 1B, 1C, 2, 3, 8 y 12 publicadas, en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de diciembre de 1986 y las que se lleguen a decretar; y se pagará de la siguiente manera:

"a) En las tarifas 1, 2 y 3, se aplicará una tasa del 6%;

"b) En las tarifas 1A, 1B y 1C, la tasa será del 5%; y

"c) En las tarifas 8, 12 y otras que establezca la Comisión Federal de Electricidad, la tasa será del 10%.

"Las tasas de derecho de aplicación, sobre la base del resultado de la aplicación de los factores de utilización de las cargas instaladas en las tarifas anteriormente mencionadas.

"El derecho por el servicio público de iluminación será recaudado por conducto de la Comisión Federal de Electricidad, y se aplicará de conformidad con los convenios que el H. Ayuntamiento celebre con dicha institución."

⁷ **Artículo 76.** La prestación del servicio de alumbrado público en beneficio de todos los habitantes del Municipio de Lerdo, Durango, es objeto del cobro de este derecho.



minado servicio de alumbrado público de iluminación, será el resultado de aplicar sobre el consumo el 5% a los usuarios de las tarifas: 1B, 1C, 1, 2 y 3 y del 7% a los considerados dentro de las tarifas OM, HM, HS, HSL, HT Y HTL registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

De lo anterior se sigue que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del derecho, se rompe con el contenido de los preceptos citados al establecer que la base para su cálculo se realizará dependiendo de las tarifas establecidas por la Comisión Federal de Electricidad y, por tanto, en el importe del consumo de los habitantes de los Municipios.

En efecto, el hecho de que la base imponible establezca como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva el consumo de energía eléctrica de cada usuario, implica que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público que en el caso consiste en dicho consumo de energía.

"Se entiende por servicio de alumbrado público de iluminación, el que el Municipio otorga a la comunidad en bulevares, calles, andadores, plazas, jardines, lugares de esparcimiento y otros de uso común que se encuentran considerados como de dominio público.

"La tarifa mensual correspondiente de servicio de alumbrado público de iluminación, será el resultado de aplicar sobre el consumo el 5% a los usuarios de las tarifas: 1B, 1C, 1, 2 y 3 y del 7% a los considerados dentro de las tarifas OM, HM, HS, HSL, HT Y HTL registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Los propietarios, poseedores, concesionarios o usufructuarios que por sí o por terceras personas de predios urbanos, rústicos, federales, ejidales y/o comunales que no estén registrados ante la Comisión Federal de Electricidad y que sean consumidores de energía eléctrica, pagarán una cantidad que no sobrepase la obtenida con la aplicación de los porcentajes mencionados en el párrafo anterior, mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.

"La suma que resulte del total de las erogaciones por gasto directamente involucrado con la prestación del servicio de alumbrado público de iluminación traídos a valor presente, tras la aplicación de un factor de actualización para el ejercicio 2020 que se obtendrá de dividir el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de noviembre de 2019 entre el Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente a octubre de 2018.

"Servicio público de iluminación se autoriza a que sea recaudado por conducto de la Comisión Federal de Electricidad y se aplicará de conformidad con los convenios que el R. Ayuntamiento celebre con dicha institución."



Sobre el particular, como se explicó con antelación, el conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que indica la base debe resolverse con previsto en ésta, pues es la que servirá para el cálculo del tributo que se liquidará con base en el consumo de energía eléctrica e irá variando según aumente o disminuya dicho consumo y su tipo.

El anterior razonamiento permite descubrir la verdadera naturaleza del tributo en análisis, puesto que al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, es dable concluir que se trata de una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos, ya que la naturaleza de las contribuciones se debe apreciar en relación con su propia estructura y no con el nombre con el que el legislador las denomine.⁸

En efecto, la base gravable a la que se aplicará la tarifa señalada en los preceptos impugnados es el consumo de energía de los habitantes que residen en los predios ubicados dentro de los Municipios antes precisados, circunstancia que ninguna relación guarda con el beneficio que gozan fuera de éstos en la iluminación de las calles, plazas, parques, jardines y demás lugares de uso común.

Por tanto, propiamente, el legislador estableció un impuesto al consumo "particular" de energía eléctrica y no un derecho por la prestación de un servicio público, entendido como aquel del que todos se favorecen en la misma medida.

En corolario a lo anterior, no obsta que los artículos cuya constitucionalidad se controvierte denominen a la contribución de mérito "derecho", pues

⁸ Al respecto, es aplicable la tesis sustentada por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde la Séptima Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 79, Primera Parte, página 28 «con número de registro digital: 232852» que dice: "TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIENTEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY. Aun cuando la ley atacada de inconstitucionalidad llame al tributo controvertido 'derecho'; y las autoridades responsables lo conceptúen como 'derecho de cooperación', y el quejoso se empeñe en sostener que es un 'impuesto especial', lo cierto es que este Supremo Tribunal debe analizar el gravamen de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica independientemente de la denominación que le den las partes."



materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, el cual corresponde al ámbito de competencias exclusivas de la Federación y cuya regulación lleva a cabo el Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), de la Constitución Federal.

En ese mismo sentido este Tribunal Pleno resolvió las acciones de inconstitucionalidad 21/2012,⁹ 22/2012¹⁰ y 7/2013¹¹ promovidas por la Procuraduría General de la República en contra de los artículos 47 del Municipio de Calvillo, 38 del Municipio de Asientos y 32 del Municipio de Pabellón de Arteaga, todos de las Leyes de Ingresos de dichos Municipios del Estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2012, las dos primeras, y 2013, la última mencionada. Así como las diversas acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, ambas en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho.

En esos casos, los numerales impugnados contenían una estructura que bajo la denominación de derechos por concepto de alumbrado público realmente fijaban como base para su cuantificación el consumo de energía eléctrica, cuestión que motivó que se declarara su inconstitucionalidad.

Resultan aplicables en el caso los criterios P. 6, 2a./J. 25/2004 y, por analogía, P./J. 120/2007: "ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN.",¹² "ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS

⁹ Resuelta en sesión de veintiocho de mayo de dos mil doce, por unanimidad de diez votos.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Resuelta en sesión de ocho de agosto de dos mil trece, por unanimidad de once votos.

¹² Texto: "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida



POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN."¹³ y "DERECHOS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 83, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, SONORA, QUE ESTABLECE LOS DERECHOS RELATIVOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA.",¹⁴ respectivamente.

por las Legislaturas Locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Números 2-6, marzo-julio de 1988, página 17 «con número de registro digital: 820237».

¹³ Texto: "La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 158/2002, estableció que si no se impugnó oportunamente la Ley de Hacienda para los Municipios de esa entidad federativa, que prevé los sujetos, objeto, base y época de pago de la 'contribución especial por servicio de alumbrado público', debe tenerse por consentida, y que al emitirse anualmente las Leyes de Ingresos para cada Municipio de ese Estado, surge la posibilidad de impugnar en amparo sólo respecto de la tasa ahí prevista; ahora bien, en virtud de que los porcentajes de dicha tasa se hacen depender de las tarifas que para la venta del servicio público de energía eléctrica establece la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento, cuya emisión compete al ámbito federal, así como las contribuciones correspondientes según lo establece el artículo 73, fracciones X y XXIX, inciso 5o., subinciso a) de la Constitución Federal, cuando se impugnen las citadas leyes de ingresos, en cuanto a este elemento, también es aplicable, en términos del artículo 76 Bis, fracción I, de la Ley de Amparo, la tesis jurisprudencial temática P./J. 6/88 de rubro: 'ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN.'", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 317 «con número de registro digital: 182038»

¹⁴ Texto: "La citada porción normativa, al establecer en relación con el pago del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, que tratándose de propietarios o poseedores de predios baldíos, urbanos y suburbanos, debe cuantificarse mediante una tasa del .05% del valor catastral del predio, o bien, tratándose de propietarios de predios que hubieren resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional respecto de lo establecido en el primer párrafo del artículo 83 de la citada ley, mediante una tasa de .08% del valor catastral del predio, transgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no toma en cuenta el costo global del servicio que presta el Municipio, sino un elemento ajeno, como es el valor catastral del predio, lo que conduce a que por un mismo servicio los contribuyentes paguen una mayor o menor cantidad, pues se fija en términos de la capacidad contributiva del destinatario del servicio, lo que da una



Así, al resultar fundado el primer concepto de invalidez hecho valer por la accionante se determina que los artículos 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, 76 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Papasquiaro, y 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula, todas ellas del Estado de Durango para el ejercicio fiscal del año 2020, son contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, debe declararse su invalidez.

SEXTO.—Análisis del segundo concepto de invalidez. Constitucionalidad de los preceptos que establecen las cuotas por la expedición de copias simples y certificadas, así como para el ejercicio de acceso a la información.

En el segundo concepto de invalidez la demandante cuestiona la constitucionalidad del artículo 36, numerales 1, 2 y 13, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, así como de diversas porciones normativas del artículo 74 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, ambas del Estado de Durango para el ejercicio fiscal del año 2020.

Lo anterior al considerar que las normas impugnadas prevén cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por la reproducción de información pública en copia simple, certificada, impresiones y en medios magnéticos y electrónicos, de manera que vulneran el derecho de acceso a la información, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información, seguridad jurídica, legalidad 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.

escala de mínimos a máximos en función de dicha capacidad, por el valor catastral del predio respectivo, siendo esto aplicable a los impuestos, no a los derechos cuya naturaleza es distinta. Incluso, se hace más evidente el trato inequitativo y desproporcional, porque la norma establece dos tasas distintas a aplicarse sobre el valor catastral del predio (.05% o .08%, dependiendo del caso), sin que sea una razón objetiva de distinción entre ambos tipos de causantes que reciben en última instancia un mismo servicio por el que tendrán que pagar cantidades disímiles; es decir, no se atiende al costo global del servicio prestado, pues si bien los derechos no necesariamente deben fijarse con exactitud matemática en relación con el costo del servicio prestado, sí deben guardar vinculación con éste.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 985 «con número de registro digital: 170766».



Señala que en las normas impugnadas se fijaron cuotas por certificación de documentos, copias simples entre 0.06 hasta 7.06 UMAS, mientras que, por la expedición en medios magnéticos o electrónicos del ente público de copias simples de documentos por *megabyte*, una cuota de 0.06 UMA, los cuales no se encuentran justificados en razón del costo real de los materiales empleados para ello.

En ese sentido, en las leyes combatidas no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador para determinar dichas cuotas, esto es, el precio de las hojas de papel, de la tinta para las impresiones y copias, entre otros.

Además de que los cobros por digitalización de documentos resultan injustificados, puesto que por esa actividad no se emplea ningún material para reproducir la información, por lo que no son razonables.

Indica que existe vulneración a los principios de seguridad jurídica y legalidad tributaria, pues en el caso de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo se establecen distintas cuotas con parámetros mínimos y máximos por la certificación de documentos, copias simples, informes y cotejos, con lo cual se deja a las personas en estado de incertidumbre jurídica al permitir la autoridad un amplio margen de discrecionalidad para decidir el monto a pagar por esos conceptos.

La inseguridad que ocasiona la norma configura conductas contrarias al derecho de igualdad, ya que la facultad que la autoridad tiene para determinar los cobros entre el mínimo y el máximo no tiene razón ni justificación alguna, pues no existe ningún parámetro que permita distinguir en qué casos se aplicará la tarifa de una, dos, tres, cuatro, cinco, seis o siete UMAS, las cuales podrían ser exigibles incluso por una sola copia simple.

Las normas impugnadas vulneran el principio de proporcionalidad tributaria, pues al tratarse de derechos por copia simple, copia certificada, impresiones y reproducción en medios magnéticos y electrónicos, el pago correspondiente implica para la autoridad la obligación de que la tarifa establecida deba ser,



entre otras cosas, acorde al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

Finalmente, añade que las normas impugnadas tienen un impacto desproporcionado sobre el gremio periodístico, pues al realizar cobros por la búsqueda de información genera el efecto de inhibir la tarea periodística y de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

Ahora bien, en relación con dichos tópicos este Alto Tribunal se pronunció al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, en sesión de seis de diciembre de dos mil dieciocho, en la que se analizaron diversas Leyes de Ingresos de Municipios de San Luis Potosí, a la luz del principio de gratuidad en el acceso a la información, en los siguientes términos:

En el precedente mencionado se precisó que en el procedimiento de reforma constitucional del veinte de julio de dos mil siete mediante el cual se introdujo el principio de gratuidad al artículo 6o., fracción III, constitucional,¹⁵ específicamente en el dictamen de la Cámara de Diputados, se dijo lo siguiente:

"La misma fracción establece el principio de gratuidad tanto en el ejercicio del derecho de acceso a la información como en el de acceso o rectificación de los datos personales. **Resulta pertinente precisar que este principio se refiere**

¹⁵ "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.

"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.

"El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

"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."



a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no así a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue la información (por ejemplo soportes magnéticos, copias simples o certificadas), ni a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando así lo solicite el particular. Los medios de reproducción y los costos de envío tienen un costo, nunca la información."

Asimismo, en relación con el principio de gratuidad se acudió a lo sostenido en la acción de inconstitucionalidad 5/2017, resuelta en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, en la que se resolvió:

"En ese sentido, el derecho a la información comprende la comunicación de hechos susceptibles de ser contrastados con datos objetivos, es decir, que son susceptibles de prueba.¹⁶ Por lo que su ejercicio requiere que no exista injerencia alguna de juicios o evaluaciones subjetivas que puedan considerarse propias de la libertad de expresión.¹⁷

"Ahora bien, se ha determinado que el derecho a la información tiene una doble función,¹⁸ por un lado tiene una dimensión individual, la cual protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad, formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno; fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa.

"Por otro lado, respecto a la dimensión social, el derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático,

¹⁶ Véase como criterio orientador: Tribunal Supremo Español, 607/2012, 16 de octubre de 2012, Ponente: María Juan Antonio Xiol Ríos. Decimosexto, párrafo 2 *in fine*.

¹⁷ Véase como criterio orientador: Tribunal Constitucional Español, STC 9/2007, 15 de enero de 2007, Ponente: María Emilia Casas Baamonde. Fundamentos de Derecho, número 4.

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, "La Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)", 13 de noviembre 1985, párrafos 31 y 32.



así como la condición fundamental para el progreso social e individual. En ese sentido, no sólo permite y garantiza la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas e indiferentes, sino también aquellas que pueden llegar a criticar o perturbar al Estado o a ciertos individuos, fomentando el ejercicio de la tolerancia y permitiendo la creación de un verdadero pluralismo social, en tanto que privilegia la transparencia, la buena gestión pública y el ejercicio de los derechos constitucionales en un sistema participativo, sin las cuales no podrían existir las sociedades modernas y democráticas.¹⁹

"Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia P./J. 54/2008, de rubro: 'ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.',²⁰ así como en la tesis 2a. LXXXIV/2016 (10a.), intitulada: 'DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y DIMENSIÓN COLECTIVA.'²¹

¹⁹ CoIDH, caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y Otros vs. Chile).

²⁰ El texto de la jurisprudencia dice: "El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado no sólo como factor de autorrealización personal, sino como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 743, con número de registro digital: 169574.

²¹ El texto de la tesis dice: "El derecho a la información tiene una doble dimensión. Por un lado, tiene una dimensión individual, la cual protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad; formando parte indisoluble de la autodeterminación de los



"Ahora bien, según el texto del artículo 6o. constitucional, el derecho a la información comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).

"Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas), y, por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).

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

"Finalmente, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y por

individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno; fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa. Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual. En ese sentido, no sólo permite y garantiza la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas e indiferentes, sino también aquellas que pueden llegar a criticar o perturbar al Estado o a ciertos individuos, fomentando el ejercicio de la tolerancia y permitiendo la creación de un verdadero pluralismo social, en tanto que privilegia la transparencia, la buena gestión pública y el ejercicio de los derechos constitucionales en un sistema participativo, sin las cuales no podrían funcionar las sociedades modernas y democráticas." *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 838, con número de registro digital: 2012524 «*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas»



otro lado, también exige que el Estado informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).

"En el presente caso, se analiza la tercera vertiente del derecho a ser informado (recibir).

"Precisado lo anterior, resulta necesario señalar que a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, a los artículos 6o. y 73 de la Constitución Federal, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de transparencia y acceso a la información, cuya finalidad principal fue la de fortalecer las atribuciones del órgano garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, así como generar un sistema de coordinación entre las entidades federativas y la Federación, a efecto de lograr homogeneidad en los estándares de transparencia y acceso a la información en el país, para alcanzar los más altos niveles de tutela.

"En la reforma, el legislador estableció una serie de principios y bases en materia de transparencia y acceso a la información, con la finalidad de que el Congreso de la Unión los desarrollara en la ley general correspondiente, que fijara las bases de coordinación y la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de transparencia y acceso a la información. Dicho mandato quedó plasmado en los artículos 6o. y 73, fracción XXIX-S, constitucionales, de la siguiente forma:

"...

"Las razones y objetivos que persiguió el Constituyente a través de la reforma en materia de transparencia y acceso a la información, se advierten de las iniciativas que le dieron origen, que fueron presentadas por el senador Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, el cinco de septiembre de dos mil doce; y por los legisladores Laura Angélica Rojas Hernández, Fernando Torres Graciano, Víctor Hermosillo y Celada y Martín Orozco Sandoval, el tres de octubre de dos mil doce.



"De ellas se obtiene que, entre otras finalidades, la reforma en materia de transparencia y acceso a la información buscó definir los alcances y directrices de los principios que rigen en la materia, como el de gratuidad y máxima publicidad.

"Así, el cuatro de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la que el Constituyente plasmó diversos principios que rigen el derecho que tutela, entre los que destaca el de gratuidad en el acceso a la información pública.

"Cabe destacar que desde la exposición de motivos contenida en la iniciativa con proyecto de decreto formulada por la Cámara de Senadores el dos de diciembre de dos mil catorce, por el que se expide la ley en cita, se advierte que el Constituyente determinó indispensable establecer los principios en el ejercicio del derecho en estudio, los cuales, indicó, se traducen en deberes a cargo de los sujetos obligados, consistentes en la publicidad de la información, máxima publicidad y disponibilidad de la información, principio de gratuidad y ejercicio sin condicionantes artificiales, así como el relativo a documentar la acción gubernamental.

"Específicamente, en relación con el principio de gratuidad, se hizo énfasis en que constituye un principio fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, pues tiene como finalidad que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información, así, precisó que sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas, conforme a la normatividad aplicable.

"El principio de gratuidad quedó plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de la siguiente forma:

"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'



"Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que el texto constitucional es claro, por lo que la obligación de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública es categórica, sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto tenga que llevar a cabo el sujeto obligado.

"Consecuentemente, se considera que los argumentos expuestos por el accionante son fundados, porque el cobro por la búsqueda de información pública implica contravención al artículo 6o. constitucional, puesto que únicamente puede ser objeto de pago lo relativo a la modalidad de reproducción y entrega solicitada."

Asimismo, este Tribunal Pleno, con base en lo que establecen los artículos 1, 2, 17, 124, 133, 134 y 141²² de la Ley General de Transparencia y Acceso a la

²² Artículo 1. La presente ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.

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

"Artículo 2. Son objetivos de esta ley:

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

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

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

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

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

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

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

"II. Domicilio o medio para recibir notificaciones;

"III. La descripción de la información solicitada;

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



Información Pública, y los diversos 5 y 28²³ de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, estableció que no puede cobrarse la búsqueda de información, pues el principio de gratuidad exime su cobro.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"II. El costo de envío, en su caso, y

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

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

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

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

²³ "5. Toda persona que solicite información a cualquier autoridad pública que esté comprendida por la presente ley tendrá los siguientes derechos, sujetos únicamente a las disposiciones del capítulo IV de esta ley:

"...

"g) a obtener la información en forma gratuita o con un costo que no exceda el costo de reproducción de los documentos.

"Costos de reproducción."

"28. (1) El solicitante sólo pagará el costo de reproducción de la información solicitada y, de ser el caso, el costo de envío, si así lo hubiese requerido. La información enviada de manera electrónica no podrá tener ningún costo.



Así, resolvió que lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos. Para ello debe analizarse si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.²⁴

Estos costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información.²⁵ De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo.²⁶

"(2) El costo de reproducción no podrá exceder el valor del material en el que se reprodujo la información solicitada; el costo del envío no deberá exceder el costo que éste pudiera tener en el mercado. El costo del mercado, para este propósito, deberá ser establecido periódicamente por la Comisión de Información.

"(3) Las autoridades públicas podrán entregar la información de forma totalmente gratuita, incluyendo costos de reproducción y envío, para cualquier ciudadano que tenga ingresos anuales menores a una cantidad establecida por la Comisión de Información.

"(4) La Comisión de Información establecerá normas adicionales con relación a los costos que podrán incluir la posibilidad de que cierta información sea entregada sin costo cuando se trate de casos de interés público, o la posibilidad de establecer un número mínimo de páginas que se entreguen sin costo alguno."

²⁴ Por ejemplo, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales expidió y publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 2017 los "Lineamientos por los que se establecen los costos de reproducción, envío o, en su caso, certificación de información" con base en análisis de costos de reproducción, envío y certificación de información. En sus considerandos señaló: "Que la Dirección General de Administración del INAI realizó un análisis de costos de reproducción, envío y certificación de información, en las diversas modalidades en las que éstos se generan. En este análisis, solamente se toman en cuenta los costos directos unitarios y, además se considera que el acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales son derechos humanos, por lo que el costo responde a la racionalidad de los mismos.". Asimismo, en su artículo décimo tercero prevé la actualización de los costos de reproducción, envío o certificación: La Dirección General de Administración cada año, a más tardar en el mes de febrero, realizará un estudio respecto de los costos a que se refieren estos lineamientos, y los hará llegar al Pleno para que tome la determinación que corresponda.

²⁵ El Derecho de Acceso a la Información Pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales, párrafo 468. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 30 de diciembre de 2011.

²⁶ Si bien la Ley General de Transparencia no prevé esta última regla, así se consideró en el dictamen de la Cámara de Senadores sobre la citada ley. Así lo hace también el artículo 50 de la Ley General de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados.



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 y que las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que la ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso éstas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

En ese sentido, se estableció que si alguna ley de ingresos municipal prevé una cuota mayor a la prevista en la Ley Federal de Derechos es inconstitucional, por no respetar el parámetro máximo previsto en el artículo 141 de la Ley General de Transparencia; sin que de ahí se infiera que las cuotas previstas en la Ley Federal de Derechos sean *per se* constitucionales, sino que de conformidad con la Ley General de Transparencia deben ser consideradas como una cuota máxima.

Con base en el parámetro de constitucionalidad antes expuesto, se considera que es esencialmente **fundado** el concepto de invalidez, para lo cual resulta importante destacar el contenido de las normas impugnadas, las cuales establecen lo siguiente.

• Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020

"**Artículo 36.** Conforme a la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Durango en sus Artículos del 142 al 144 las cuotas correspondientes por servicio de certificaciones y legalizaciones, serán las siguientes.

"...

"1. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales, por primera hoja y cada hoja subsecuente. **3.19 UMA**

"2. Cotejo o certificación de documentos, por cada hoja. **3.19 UMA**



"13. En lo referente al Acceso a la Información Pública y Transparencia Municipal, se causará el pago de derechos, conforme a lo siguiente:

a) Por certificación de documentos solicitados,	3.19 UMA
"b) Expedición de copias simples de documentos solicitados, impresos en papel, por hoja.	0.06 UMA
"c) Expedición en medios magnéticos o electrónicos del ente público, de copias simples de documentos solicitados, por mega byte.	0.06 UMA

• **Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020**

"**Artículo 74.** Los derechos por servicios de certificaciones, legalizaciones y expedición de copias certificadas a que se refiere el artículo 156 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Durango, solicitadas de oficio, por las autoridades de la Federación, Estados u otros Municipios, se determinarán conforme a las siguientes cuotas o tarifas:

	U.M.A.
Certificado de no infracción:	2.36 a 7.06
Certificado de vehículo no detenido:	2.36 a 7.06
Legalización de firmas:	2.36 a 7.06
Certificaciones, copias certificadas e informes: Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales; por primera hoja y cada hoja subsecuente:	2.36 a 7.06
Copias certificadas solicitadas mediante ejercicio de Derecho al Acceso a la Información Pública; por primera hoja y cada hoja subsecuente:	1.17 a 7.06
Cotejo o certificación de documentos, por cada hoja:	2.36 a 7.06



Certificado, copia e informe, que requiera búsqueda de antecedentes:	2.36 a 7.06
Certificado de residencia:	2.36 a 7.06
Certificado de residencia para fines de naturalización:	2.36 a 7.06
Certificado de regulación de situación migratoria:	2.36 a 7.06
Certificado de recuperación y opción de nacionalidad:	2.36 a 7.06
Certificado de situación fiscal:	2.36 a 7.06
Certificado de comprobación de domicilio fiscal:	2.36 a 7.06
Constancia para suplir el consentimiento paterno matrimonial:	2.36 a 7.06
Certificación por inspección de actos diversos:	14.13
Constancia por publicación de edictos:	6.48
Certificaciones de cada número oficial:	1.30
Certificación de planos por M ² de construcción:	
Interés Social:	0.26
Residencial:	0.38
Comercial:	0.53
Industrial:	0.53
Certificación de uso de suelo para licencia de funcionamiento (SDARE) se aplicará la siguiente tarifa anual de:	
Personas físicas	
Con una inversión de \$0.01 hasta \$50,000.00	7.06
Con una inversión de \$50,000.01 hasta \$100,000.00	9.42
Con una inversión de \$100,000.01 en adelante	11.77
Personas morales	
Con una inversión de \$0.01 hasta \$50,000.00	14.13
Con una inversión de \$50,000.01 hasta \$100,000.00:	18.84
Con una inversión de \$100,000.01 en adelante	23.57
Por certificado de antecedentes penales o policíacos:	2.36 a 7.06



Por otras certificaciones policíacas:	2.36 a 7.06
Por emisión de carta de no adeudo en el organismo descentralizado del S.A.P.A.L., se cobrará la tarifa de:	1.77
Por el cambio de nombre en las tomas domiciliarias:	1.77

"Las que establezca el Reglamento de Acceso a la Información Pública y Transparencia Municipal.

"Las demás que establezcan las disposiciones legales respectivas."

(Las porciones normativas resaltadas son las que impugna la demandante)

Como se advierte, los supuestos previstos en los preceptos impugnados establecen diversas cuotas calculadas mediante UMA (equivalente a ochenta y seis pesos con ochenta y ocho centavos para el año dos mil veinte)²⁷ por la expedición de copias simples, copias certificadas, así como la reproducción de información en medios magnéticos o electrónicos.

Asimismo, también se aprecia que sólo algunos de los conceptos antes señalados derivan del derecho de acceso a la información, por lo que el estudio de su constitucionalidad se hará bajo la siguiente metodología: **1.** Expedición de copias simples y copias certificadas, **2.** Expedición de copias simples y copias certificadas, derivada del ejercicio del derecho de acceso a la información pública; y **3.** Entrega de archivos en medios magnéticos o electrónicos derivada del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

1. Expedición de copias simples. Este Alto Tribunal ha sostenido que para considerar constitucionales las normas que prevén las contribuciones denominadas derechos, las cuotas aplicables deben ser, entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

²⁷ Dicha información pública fue consultada de la página de internet del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, cuya dirección electrónica es la siguiente: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/UMA2020_01.pdf



Lo anterior, porque la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos, de manera que para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio.

Dicho criterio está reflejado en las jurisprudencias P./J. 2/98 y P./J. 3/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales establecen lo siguiente:

"DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: 'las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten', de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."

"DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA. No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define



a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como 'las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio', lo que implicó la supresión del vocablo 'contraprestación'; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares."

Expuesto lo anterior, conviene recordar el texto de las normas examinadas:

• **Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020**

"**Artículo 36.** Conforme a la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Durango en sus artículos del 142 al 144 las cuotas correspondientes por servicio de certificaciones y legalizaciones, serán las siguientes:



"...

- 1. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales, por primera hoja y cada hoja subsecuente. 3.19 UMA
- 2. Cotejo o certificación de documentos, por cada hoja." 3.19 MA

• Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020

"**Artículo 74.** Los derechos por servicios de certificaciones, legalizaciones y expedición de copias certificadas a que se refiere el artículo 156 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Durango, solicitadas de oficio, por las autoridades de la Federación, Estados u otros Municipios, se determinarán conforme a las siguientes cuotas o tarifas:

	U.M.A.
...	...
Certificaciones, copias certificadas e informes: Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales; por primera hoja y cada hoja subsecuente:	2.36 a 7.06
...	...
Cotejo o certificación de documentos, por cada hoja:	2.36 a 7.06

..."

Como se ve, tanto en la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio como en la del Municipio de Lerdo establecen, por una parte, el cobro de derechos por la expedición de copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales, así como por el cotejo o certificación de documentos.

Al analizar normas similares a las señaladas, las Salas de este Alto Tribunal establecieron que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas



y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.

Además, precisaron que a diferencia de las copias simples que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado; las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.

En efecto, dijeron las Salas, la fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo al determinar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídica al interesado.

Luego de esas explicaciones y de aludir a la trascendencia de la fe pública y al significado del vocablo certificar, las referidas Salas concluyeron que certificar cualquier documento consiste en compararlo con su original y después de confrontarlo reiterar que son iguales, esto es, que la reproducción concuerda exactamente con su original.

A partir de lo anterior, concluyeron que el servicio que presta el Estado en ese supuesto se traduce en la expedición de las copias que se soliciten y el correspondiente cotejo con el original que certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que le confiere una disposición jurídica.

Precisaron que a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar, no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos, actas, datos y anotaciones.

Tales precedentes originaron la tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2011 de la Primera Sala de este Alto Tribunal, publicada en el *Semanario Judicial de la*



Federación y su Gaceta, Novena Época, Libro III, Tomo 3, diciembre de 2011, página 2077, «con número de registro digital: 160577» que establece:

"DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006). Tratándose de los derechos por servicios, los principios tributarios de proporcionalidad y equidad se cumplen cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio. Lo anterior es así, porque el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme; de ahí que la cuota debe atender al tipo de servicio prestado y a su costo, es decir, debe existir una correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota. En ese sentido, se concluye que el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente hasta el 31 de diciembre de 2006, al disponer que tratándose de la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio se pagarán once pesos moneda nacional, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, pues si se toma en cuenta, por un lado, que la solicitud de copias certificadas implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas y, por el otro, que dicho servicio es un acto instantáneo ya que se agota en el mismo acto en que se efectúa, sin prolongarse en el tiempo, resulta evidente que el precio cobrado al gobernado es incongruente con el costo que tiene para el Estado la prestación del referido servicio; máxime que la correspondencia entre éste y la cuota no debe entenderse como en derecho privado, en tanto que la finalidad de la expedición de copias certificadas no debe implicar la obtención de lucro alguno."

Así como la tesis 2a. XXXIII/2010, de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 274, «con número de registro digital: 164477» que establece:



"DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los derechos por la prestación de servicios por parte del Estado son constitucionales, siempre y cuando exista una relación razonable entre el costo del servicio y la cantidad que por éste se cobra al gobernado. En ese sentido, tratándose de copias certificadas, si el servicio prestado por el Estado consiste en la expedición de las solicitadas por los particulares y el cotejo relativo con su original, por virtud del cual el funcionario público certifica que aquéllas corresponden con su original que consta en los archivos respectivos, es evidente que dicho servicio no resulta razonablemente congruente con el costo que para el Estado tiene su realización, esto es por la expedición de copias y certificación de cada una de éstas; lo anterior, en razón de que en el mercado comercial el valor de una fotocopia fluctúa entre \$0.50 y \$2.00 aproximadamente, conforme a las condiciones de oferta y demanda en cada contexto; de ahí que la correspondencia entre el servicio y la cuota no puede entenderse como en derecho privado y, por tanto, no debe perseguirse lucro alguno con su expedición. En consecuencia, el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, que prevé la cuota de \$13.69 (sin ajuste) y \$14.00 (con ajuste) por la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no existir equivalencia razonable entre el costo del servicio y la cantidad que cubrirá el contribuyente."

Ahora, en el artículo 36, numerales 1 y 2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio se establece el cobro de 3.19 UMA, equivalente \$277.15 (doscientos setenta y siete pesos 15/100 moneda nacional) por la expedición de copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por primera hoja y cada hoja subsecuente, misma cantidad que se cobra por el cotejo o certificación de documentos por cada hoja.

Por su parte, de las porciones normativas del artículo 74 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo se advierte que el derecho por la expedición de copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por primera hoja y cada hoja subsecuente oscila de 2.36 a 7.06 UMA, esto es, de \$205.00 (doscientos cinco pesos 00/100 MN) a \$613.35 (seiscientos



trece pesos 35/100 MN). Dichas cuotas son las mismas que se cobran por el cotejo o certificación de documentos por cada hoja.

A consideración de este Tribunal Pleno, las cuotas previstas en las normas impugnadas resultan desproporcionales, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio, ni con el costo que implica certificar un documento.

Es cierto que en el supuesto analizado el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación o constancia, sino que implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado; sin embargo, la relación entablada entre las partes no es de derecho privado de modo que no puede existir un lucro o ganancia para el Estado, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

Por otra parte, tiene razón la demandante en que las porciones normativas del artículo 74 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo contravienen el principio de seguridad jurídica al establecer un parámetro mínimo y máximo para el cobro del derecho por la expedición de copias de documentos por primera hoja y subsecuente, así como por la certificación de documentos por hoja la certificación de documento.

Ello es así, porque en la forma en que están redactadas las normas permiten a la autoridad municipal decidir a su entera libertad en qué casos procede la aplicación del valor de 2.36 o 7.36 UMA (u otro valor intermedio) por la prestación del servicio, sin que para ello exista una condición objetiva que brinde certidumbre al solicitante respecto de la cantidad que debe pagar por cada hoja en copia simple o certificada.

Por tanto, deben invalidarse los numerales 1 y 2 del artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, así como las porciones normativas "Certificaciones, copias certificadas e informes: *Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales; por primera hoja y cada hoja subsecuente: 2.36 a 7.06*" y "Cotejo o certificación de documentos, por cada hoja: *2.36 a 7.06*" del artículo 74 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, ambas del Estado de Durango para el ejercicio fiscal del año 2020.



2. Expedición de copias simples y copias certificadas, derivada del ejercicio del derecho de acceso a la información pública. De los artículos 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal y 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, este Tribunal Pleno sostuvo en los precedentes señalados al principio de este considerando, que el solo hecho de acceder a la información pública no es por sí mismo generador de cargas económicas, pero la reproducción de la misma puede implicar costos por los materiales que para tal efecto se empleen.

En ese sentido, para estudiar la validez de las disposiciones impugnadas que prevén cuotas por copia fotostática es necesario verificar si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos,²⁸ por lo que se analizará si las leyes de ingresos impugnadas, o bien, sus procedimientos legislativos exponen motivos por los cuales fijaron las respectivas cuotas y, de ser así, si dichos motivos constituyen una base objetiva y razonable limitada a los gastos materiales por la reproducción de información.

Cabe destacar que conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además, 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.²⁹

²⁸ De acuerdo con el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública las primeras veinte hojas simples deben ser entregadas sin costo.

²⁹ Sirve de referencia la tesis aislada 1a. CXLV/2009 de la Primera Sala de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, septiembre de 2009, registro digital: 166422, página 2712, de rubro y texto siguientes: "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. 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 previa-



Ante ello, los materiales que adquieran los Municipios para la reproducción de información derivada del acceso a la información pública deben hacerse a las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Además, 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.

Precisado lo anterior, el texto de las normas examinadas es el siguiente:

• **Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020**

"**Artículo 36.** Conforme a la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Durango en sus artículos del 142 al 144 las cuotas correspondientes por servicio de certificaciones y legalizaciones, serán las siguientes:

"...

13. En lo referente al Acceso a la Información Pública y Transparencia Municipal, se causará el pago de derechos, conforme a lo siguiente:

a) **Por certificación de documentos solicitados, 3.19 UMA**

b) **Expedición de copias simples de documentos solicitados, impresos en papel, por hoja. 0.06 UMA**

..."

mente 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."



• Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020

"**Artículo 74.** Los derechos por servicios de certificaciones, legalizaciones y expedición de copias certificadas a que se refiere el artículo 156 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Durango, solicitadas de oficio, por las autoridades de la Federación, Estados u otros Municipios, se determinarán conforme a las siguientes cuotas o tarifas:

	U.M.A.
...	...
Copias certificadas solicitadas mediante ejercicio de derecho al acceso a la información pública; por primera hoja y cada hoja subsecuente:	1.17 a 7.06
...	..."

Las normas impugnadas prevén el derecho por la certificación de documentos, así como por la expedición de copias simples derivadas del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Por lo que hace a la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, se aprecia que por la certificación de documentos solicitados se prevé una cuota de 3.19 UMA equivalente a \$277.15 (doscientos setenta y siete pesos 15/100 moneda nacional), mientras que para la expedición de copias simples de documentos solicitados impresos en papel, por hoja, la cuota asciende a 0.06 UMA, lo cual equivale a \$5.20 (cinco pesos 20/100 moneda nacional).

A su vez, en la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo el derecho por la expedición de copias certificadas por primera hoja y cada hoja subsecuente se cobra mediante una cuota que oscila entre 1.17 a 7.06 UMA, esto es, entre \$101.65 (ciento un pesos 65/100 moneda nacional) a \$613.40 (seiscientos trece pesos 40/100 moneda nacional).

Bajo ese contexto, de las normas en estudio no se advierten motivos que justifiquen los elementos que sirven de base para determinar dichas cuotas



(precio de las hojas de papel, de la tinta para impresión, renta de impresoras, etcétera), aunado a ello, en la iniciativa del Municipio y dictamen legislativo tampoco se expone la manera en la que se cuantificó la contribución ni los elementos tomados en cuenta para ello, por lo que no es posible determinar si las cuotas corresponden o no a la recuperación del costo de los materiales que el Estado tiene permitido cobrar por acceso a la información, así como el costo que implica la certificación de documentos con motivo del citado derecho humano.

Así, si como se explicó previamente, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, rige el principio de gratuidad, conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso y el de su certificación; cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la información.

Conforme a lo anterior, y como se advirtió de los antecedentes legislativos que obran en autos, en la especie, el Congreso Estatal no justificó el cobro por la expedición de copias simples y la certificación de documentos con motivo del ejercicio del derecho de acceso a la información con una base objetiva cuya razonabilidad pudiera ser estudiada por este Tribunal Pleno, sino que lo determinó de forma arbitraria sin siquiera contemplar el costo real de los materiales requeridos para la expedición de fotocopias o impresión de hojas, así como su certificación, lo cual transgrede el principio de gratuidad del acceso a la información pública contenido en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, la prohibición de discriminar en razón de la condición económica.

De ahí que en este tipo de asuntos constituya una carga para el legislador razonar esos aspectos a fin de dirimir la constitucionalidad de los preceptos respectivos.

En otras palabras, se requiere una motivación reforzada por parte del legislador mediante la cual explique o razone el costo de los materiales de repro-



ducción 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, así como en el hecho de que los costos de reproducción, envío o certificación se sustenten en una base objetiva y razonable.

Cabe precisar 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 corresponda realizar ni los cálculos respectivos y tampoco fijar valores a fin de analizar su constitucionalidad, precisamente porque conforme al marco 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.

Máxime, que la cuota contenida en el inciso b) del numeral 13 del artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Estado de Durango para el ejercicio fiscal del año 2020, está prevista a razón de cada hoja simple, siendo que conforme al artículo 141 de la ley marco aplicable, la información debe entregarse gratuitamente cuando no exceda de veinte hojas simples.

Finalmente, tampoco se soslaya que la porción normativa del artículo 74 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo transgrede el principio de seguridad jurídica al establecer un parámetro mínimo y máximo para el cobro del derecho por la expedición de copias certificadas por primera hoja y cada hoja subsecuente.

Ello es así, porque la redacción de la norma permite a la autoridad municipal decidir a su entera libertad en qué casos procede la aplicación del valor de 1.17 o 7.06 UMA (u otro valor intermedio) por la prestación del servicio, sin que para ello exista una condición objetiva que brinde certidumbre al solicitante respecto de la cantidad que debe pagar por cada hoja en copia certificada.

En consecuencia, se declara la invalidez del numeral 13, incisos a) y b) del artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, así como la porción normativa "*Copias certificadas solicitadas mediante ejercicio de Derecho*



al Acceso a la Información Pública; por primera hoja y cada subsecuente: 1.17 a 7.06" del artículo 74 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, ambas del Estado de Durango para el ejercicio fiscal del año 2020.

3. Entrega de archivos en medios magnéticos o electrónicos, derivada del ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Conforme a lo sostenido este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, el cobro de derechos por la información proporcionada mediante medios electrónicos debe considerarse inconstitucional, toda vez que no involucra un costo de envío como la mensajería o el correo postal.

En dicho precedente se advierte que este Alto Tribunal precisó que en el procedimiento de reforma constitucional del veinte de julio de dos mil siete, mediante el cual se introdujo el principio de gratuidad al artículo 6o. constitucional, específicamente en el dictamen de la Cámara de Diputados, se dijo lo siguiente:

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

En el mismo sentido, en la exposición de motivos de la Ley General de Transparencia se dijo:

"En el contexto del principio de gratuidad se propone que cuando los sujetos obligados posean la información solicitada en medios electrónicos, deberán privilegiar el acceso gratuito a la misma. **De estar de acuerdo el particular, en que la entrega de la información se realice en el medio electrónico en el que se encuentra, se le enviará sin costo alguno, mediante correo electrónico o se le pondrá a su disposición la dirección electrónica completa del sitio donde**



se encuentra la información requerida, comunicándole los datos que le permitan acceder a la misma."

De igual forma se expresaron en el dictamen de la Cámara de Senadores:

"Para el efectivo cumplimiento del principio de gratuidad las Comisiones Dictaminadoras consideran necesario, especificar la gratuidad de los procedimientos, mediante la utilización de medios electrónicos, entre otros mecanismos, que aseguren un eficaz ejercicio del derecho de acceso a la información, privilegiando el acceso gratuito a la misma; así, **la entrega de la información podrá realizarse en el medio electrónico en el que se encuentra, enviándosele al particular sin costo alguno, a través de correo electrónico** o poniendo a su disposición la dirección electrónica del sitio donde se encuentre la información requerida y todos los datos necesarios para su acceso."

En relación con dicho tópico, cabe destacar que este Tribunal Pleno al resolver el precedente acción de inconstitucionalidad 5/2017,³⁰ precisó que desde la exposición de motivos contenida en la iniciativa con proyecto de decreto formulada por la Cámara de Senadores el dos de diciembre de dos mil catorce, por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se advierte que el Constituyente determinó indispensable establecer los principios en el ejercicio del derecho en estudio, los cuales, indicó, se traducen en deberes a cargo de los sujetos obligados, consistentes en la publicidad de la información, máxima publicidad y disponibilidad de la información, principio de gratuidad y ejercicio sin condicionantes artificiales, así como el relativo a documentar la acción gubernamental.

Específicamente, en relación con el principio de gratuidad, se hizo énfasis en que constituye un principio fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, pues tiene como finalidad que todas las personas, sin importar su condición económica,

³⁰ Aprobado por unanimidad de votos de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno en la sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete.



puedan acceder a la información, así, precisó que sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas, conforme a la normatividad aplicable.

Ahora bien, la norma aquí examinada establece lo siguiente.

• **Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020**

"**Artículo 36.** Conforme a la Ley de Hacienda para los Municipio del Estado de Durango en sus artículos del 142 al 144 las cuotas correspondientes por servicio de certificaciones y legalizaciones, serán las siguientes.

" ...

13. En lo referente al Acceso a la Información Pública y Transparencia Municipal, se causará el pago de derechos, conforme a lo siguiente:

" ...

c) Expedición en medios magnéticos o electrónicos del ente público, de copias simples de documentos solicitados, por mega byte. 0.06 UMA

" ... "

Del precepto transcrito se advierte el establecimiento de una cuota de 0.06 UMA equivalente a \$5.20 (cinco pesos 20/100 moneda nacional) que se debe pagar por la expedición en medios magnéticos o electrónicos del ente público de copias simples de documentos solicitados, por *megabyte*.

En ese sentido, la carga tributaria prevista en la norma no involucra el costo del envío de la información por medio de servicios de mensajería o los materiales empleados para su expedición, sino la digitalización de los documentos solicitados por *megabyte*.



En otras palabras, lo que la norma establece es el pago de una cuota por la expedición en medios magnéticos o electrónicos del ente público, respecto de las copias simples de los documentos solicitados dependiendo de la cantidad de *megabytes* que resulte de su digitalización, lo cual además de no corresponder a los costos materiales de la expedición de la información, tiene un efecto discriminatorio por razón de condición económica, en tanto que produce un efecto disuasivo en el ejercicio del derecho de acceso a la información para las personas que no puedan pagar la cuota de 0.06 UMA equivalente a \$5.20 (cinco pesos 20/100 moneda nacional) por cada *megabyte* de los documentos expedidos por medios magnéticos y electrónicos.

En consecuencia, la norma examinada resulta violatoria del principio de gratuidad y la prohibición de discriminar por razón de la condición económica previstos en los artículos 1o. de la Constitución General, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.³¹

³¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"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.

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

Convención Americana sobre Derechos Humanos

"Artículo 24. Igualdad ante la ley

"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."



Por tanto, se declara la invalidez del numeral 13, inciso c) del artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020.

SÉPTIMO.—Análisis del tercer concepto de invalidez. Constitucionalidad del precepto que establece como infracción el insulto a la autoridad. En el tercer concepto de invalidez la demandante cuestiona la constitucionalidad del artículo 73, fracción X, en la porción normativa "*por insulto*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020.

Lo anterior porque la norma prevé una multa por insultar a los agentes de tránsito, la cual implica una indeterminación en la conducta sancionable e inhibe la libre manifestación de las ideas, por lo que se vulneran los derechos de seguridad jurídica y libertad de expresión, así como el principio de legalidad, reconocidos en los artículos 6o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Destaca que el artículo impugnado no permite 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.

Refiere que si bien el legislador local consideró necesario contar con mecanismos que podrían perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lo cierto es que las medidas resultan desproporcionadas.

Afirma que la norma controvertida permite 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 un insulto u ofensivo por la autoridad.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 26

Derecho a la igualdad ante la ley y a una misma protección.



Concluye que el precepto impugnado es contrario a los derechos a la seguridad jurídica y la libertad de expresión, así como al principio de legalidad, al prever una multa por un concepto vago e impreciso o de definición indeterminada, cuya actualización trae como consecuencia la imposición de una sanción pecuniaria a las personas y la inhibición de su libertad de expresión, sin que éstas puedan conocer con certeza si su conducta se adecúa o no a la descripción normativa.

Por ello, la valoración de la ofensa, insulto o la falta de respeto depende de manera exclusiva de la apreciación subjetiva de los individuos en la medida en que estimen que las acciones aludidas le causaron un daño, lo que quiere decir que en el presente caso la autoridad de manera arbitraria determinará cuándo un sujeto será acreedor a una sanción por haberle ofendido o insultado.

Previamente al estudio del concepto de invalidez plantado, resulta importante realizar algunas precisiones respecto de los criterios que este Alto Tribunal ha sustentado respecto del derecho administrativo sancionador.

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

Asimismo, se precisó que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuestos, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Que esta pena la imponga en un caso el tribunal y en otro la autoridad administrativa, constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas; no obstante, la elección entre pena y sanción administrativa, no es completamente disponible para el legislador en tanto que es susceptible



de ser controlable a través de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad, en sede constitucional.

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

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

En este tenor, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.³²

Ahora bien, el principio de taxatividad consiste en la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a

³² Atendiendo al criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 124/2018 (10a.), de título y subtítulo: "NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 60, Tomo II, noviembre de dos mil ocho, página 897, registro digital: 2018501 «*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de noviembre de 2018 a las 10:41 horas»).



quienes incurran en ellas; asimismo, se entiende como una de las tres formulaciones del principio de legalidad, el cual abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley.

Al respecto, este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 95/2014,³³ ha establecido que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones, cuya precisión en los textos legales es una cuestión de grado; por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas si y sólo si se detecta la certeza absoluta de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino más bien lo que se pretende es que el grado de imprecisión sea razonable, es decir, que el precepto sea lo suficientemente claro como para reconocer su validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.

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

Por otro lado, cabe señalar que las normas impugnadas que sancionen supuestos como los insultos, frases obscenas, ofensas y faltas de respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad se encuentran íntimamente relacionadas con los derechos a la libertad de expresión y al honor.

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

Por otra parte, al resolver el amparo directo 28/2010 en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil once, este Alto Tribunal definió el "derecho al honor"

³³ Fallada el siete de julio de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.



como el concepto que la persona tiene de sí misma o que los demás se han formado de ella, en virtud de su proceder o de la expresión de su calidad ética y social.

Se señaló que, por lo general, existen dos formas de sentir y entender el honor: (i) en el aspecto subjetivo o ético, el honor se basa en un sentimiento íntimo que se exterioriza por la afirmación que la persona hace de su propia dignidad; (ii) en el aspecto objetivo, externo o social, como la estimación interpersonal que la persona tiene por sus cualidades morales y profesionales dentro de la comunidad.³⁴

Asimismo, se sostuvo que en el aspecto subjetivo, el honor es lesionado por todo aquello que lastima el sentimiento de la propia dignidad; en tanto que en el aspecto objetivo, el honor es lesionado por todo aquello que afecta a la reputación que la persona merece, de modo que la reputación es el aspecto objetivo del derecho al honor, que bien puede definirse como el derecho a que otros no condicionen negativamente la opinión que los demás hayan de formarse de nosotros.

Además, se razonó que, en una democracia constitucional como la mexicana, la libertad de expresión goza de una posición preferencial frente a los derechos de la personalidad, dentro de los cuales se encuentra el derecho al honor.³⁵

Aunado a ello, se ha establecido que, si bien la Constitución no reconoce un derecho al insulto o a la injuria gratuita, ello tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente

³⁴ Lo anterior tiene sustento en la tesis **1a. XX/2011 (10a.)**, de rubro: "DERECHO FUNDAMENTAL AL HONOR. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IV, Tomo 3, enero de dos mil doce, registro digital: 2000083, página 2906).

³⁵ Tesis aislada **1a. CCXVIII/2009**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 286, «con número de registro digital: 165761» cuyo rubro es "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU ESPECIAL POSICIÓN FRENTE A LOS DERECHOS DE LA PERSONALIDAD."



contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aun y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.³⁶

Cabe mencionar que, tratándose de funcionarios o empleados públicos, esta Suprema Corte de Justicia ha considerado que se tiene un plus de protección constitucional de la libertad de expresión y derecho a la información frente a los derechos de la personalidad. Ello, derivado de motivos estrictamente ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades y, de ahí, que esta persona deba demostrar un mayor grado de tolerancia.³⁷

Ahora bien, la norma que la demandante impugna dispone lo siguiente.

• **Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020**

"**Artículo 73.** Los ingresos que perciba el Municipio por concepto de sanciones administrativas y fiscales, por infracciones cometidas por personas físicas o morales y demás sanciones previstas en los ordenamientos aplicables en materia administrativa y fiscal:

"...

"**X.** Por no depositar la moneda en los estacionómetros se impondrá una multa equivalente a 2.13 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, así mismo **por insultos** y agresión a los agentes, la multa será de 2.13 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización hasta 10.66 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización dependiendo el grado de la agresión."

³⁶ Lo anterior tiene apoyo en la tesis **1a. XXIV/2011 (10a.)**, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE." [*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IV, Tomo 3, enero de dos mil doce, página 2912, registro digital: 2000104 (sic)].

³⁷ Así lo ha sostenido la Primera Sala, al resolver el **amparo directo 6/2009**, en siete de octubre de dos mil nueve, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández, así como en el **amparo directo en revisión 2044/2008**, en sesión de diecisiete de junio de dos mil nueve, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.



De la transcripción anterior se advierte, entre otras cosas que **por insultos** y agresión a los agentes se impondrá una multa de 2.13 hasta 10.66 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización dependiendo el grado de la agresión.

Este Tribunal Pleno considera fundado el concepto de invalidez expuesto por la demandante, ya que de la redacción de la norma resulta claro el amplio margen de apreciación por parte del operador jurídico para determinar, de manera discrecional, el tipo de insultos que encuadraría en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

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

Consideraciones semejantes fueron sustentadas por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019 en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, en la que por unanimidad de nueve votos se declaró la invalidez de diversas disposiciones de leyes de ingresos de Municipios del Estado de Morelos que establecían sanciones administrativas por cometer insultos, frases obscenas, ofensas y faltas de respeto a la autoridad o a cualquier miembro de la sociedad.

En consecuencia, se declara la invalidez de la porción normativa "*por insulto*" contenida en el artículo 73, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020.

OCTAVO.—Efectos. Las declaratorias de invalidez decretadas en los considerandos quinto, sexto y séptimo surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Durango, debiendo notificarse esta resolución a todos los Municipios involucrados por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.



Finalmente, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, se vincula al Congreso del Estado de Durango para que en lo futuro no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad de las normas declaradas inválidas en este fallo. Lo anterior conforme a los precedentes acciones de inconstitucionalidad 11/2017,³⁸ 4/2018,³⁹ 13/2018 y su acumulada 25/2018.⁴⁰

Por lo expuesto y fundado, 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 36, numerales 1, 2 y 13, incisos a), b) y c), 54 y 73, fracción X, en su porción normativa "*insultos y*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, 74 en sus porciones normativas "*Certificaciones, copias certificadas e informes: Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales; por primera hoja y cada hoja subsecuente: 2.36 a 7.06*", "*Copias certificadas solicitadas mediante ejercicio de derecho al acceso a la información pública; por primera hoja y cada hoja subsecuente: 1.17 a 7.06*" y "*Cotejo o certificación de documentos, por cada hoja: 2.36 a 7.06*", y 76 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Papasquiaro y 67 de la Ley de

³⁸ Resuelta en sesión del catorce de noviembre de dos mil diecisiete, 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.

³⁹ Resuelta en sesión de tres de diciembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

⁴⁰ Resuelta en sesión del seis de diciembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.



Ingresos del Municipio de Tamazula, todas del Estado de Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve, en términos de los considerandos quinto, sexto y séptimo de esta decisión.

TERCERO.—La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Durango y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando octavo de esta ejecutoria.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y a los Municipios de Gómez Palacio, Lerdo, Santiago Papasquiario y Tamazula, todos del Estado de Durango 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 resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas en cuanto a la legitimación, 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 las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutiveo 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 separándose del parámetro



de la Ley Federal de Derechos, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis del segundo concepto de invalidez, en su parte 1, denominada "Expedición de copias simples", consistente en declarar la invalidez de los artículos 36, numerales 1 y 2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio y 74 en sus porciones normativas "Certificaciones, copias certificadas e informes: Copias de documentos existentes en los archivos de las Oficinas municipales; por primera hoja y cada hoja subsecuente: 2.36 a 7.06" y "Cotejo o certificación de documentos, por cada hoja: 2.36 a 7.06", de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, ambas del Estado de Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve. El Ministro Laynez Potisek 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 apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis del segundo concepto de invalidez, en su parte 2, denominada "Expedición de copias simples y copias certificadas, derivada del ejercicio del derecho de acceso a la información pública", consistente en declarar la invalidez de los artículos 36, numeral 13, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio y 74 en su porción normativa "Copias certificadas solicitadas mediante ejercicio de Derecho al Acceso a la Información Pública; por primera hoja y cada hoja subsecuente: 1.17 a 7.06", de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, ambas del Estado de Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve.

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 apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek apartándose de algunas conside-



raciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis del segundo concepto de invalidez, en su parte 3, denominada "Entrega de archivos en medios magnéticos o electrónicos, derivada del ejercicio del derecho de acceso a la información pública", consistente en declarar la invalidez del artículo 36, numeral 13, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, del Estado de Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones del artículo 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al análisis del primer concepto de invalidez, denominado "Constitucionalidad de los preceptos que el pago por el derecho de alumbrado público", consistente en declarar la invalidez de los artículos 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, 76 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Papasquiaro y 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula, todas del Estado de Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve. Los Ministros Pardo Rebolledo y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán con salvedades, respecto del considerando séptimo, relativo al análisis del tercer concepto de invalidez, denominado "Constitucionalidad del precepto que establece como infracción el insulto a la autoridad", consistente en declarar la invalidez del artículo 73, fracción X, en su porción normativa "insultos y", de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, del Estado de Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve. Los Ministros Piña Hernández, Laynez Potisek



y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Durango y 3) vincular al Congreso del Estado de Durango 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 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.

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 considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en: 2) 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. Doy fe.



Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 2/98 y P./J. 3/98 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, páginas 41 y 54, con números de registro digital: 196934 y 196933, respectivamente.

La tesis de título y subtítulo: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE." citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 540, con número de registro digital: 2003304.

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 que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 93/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el veintinueve de octubre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 93/2020, en la que se analizaron diversas disposiciones de las leyes de ingresos de los Municipios de Gómez Palacio, Lerdo, Santiago Papasquiaro y Tamazula, todas del Estado de Durango para el ejercicio fiscal 2020.

Entre otros temas, la mayoría del Pleno declaró la **invalidez** del artículo 73, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio,¹ Durango, en la porción normativa "*por insulto*". Al respecto, la mayoría consideró que dicha porción, al sancionar con multa de 2.13 a 10.66 el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA), "*por insultos ... a los agentes*", dependiendo del grado de la agresión, era violatoria del principio de legalidad, en su

¹**Artículo 73.** Los ingresos que perciba el Municipio por concepto de sanciones administrativas y fiscales, por infracciones cometidas por personas físicas o morales y demás sanciones previstas en los ordenamientos aplicables en materia administrativa y fiscal:

"...

"X. Por no depositar la moneda en los estacionómetros se impondrá una multa equivalente a 2.13 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, asimismo por insultos y agresión a los agentes, la multa será de 2.13 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización hasta 10.66 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización dependiendo el grado de la agresión."



vertiente de *taxatividad*, toda vez que otorgaba un amplio margen de apreciación a los operadores jurídicos para determinar, discrecionalmente, en qué casos el presunto infractor será acreedor a una sanción.

Para justificar lo anterior, la mayoría se apoyó en diversos precedentes en los que esta Suprema Corte ha 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**, resuelta el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, en donde esta Suprema Corte declaró la invalidez de diversas disposiciones de leyes de ingresos municipales del Estado de Morelos.

Presento este voto particular, pues respetuosamente, no comparto ni el sentido ni las consideraciones de la mayoría en este punto. Como explico a continuación, me parece que el precedente en que se apoya la sentencia no era exactamente aplicable en este caso. Además, al tratarse de una norma de convivencia cívica, considero que el estándar de taxatividad aplicable debió ser menos estricto.

En primer término, contrario a lo que se señala en la página 77 del fallo, me parece que las consideraciones de la **acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019**,² no eran exactamente aplicables en la especie. Es cierto que en dicho asunto este Tribunal Pleno invalidó diversas normas contenidas en leyes de ingresos municipales que sancionaban frases obscenas, ofensas y faltas de respeto, por considerarlas violatorias del principio de taxatividad. Sin embargo, si se analiza dicho fallo con detalle se podrá apreciar que las normas *no eran idénticas* a la que aquí se analiza.

En efecto, en dicho asunto se analizaron normas que sancionaban la expresión "en cualquier forma" de "frases obscenas, injuriosas o similares"; poner en peligro "la integridad moral de los habitantes"; agredir o maltratar "verbalmente", así como faltar el "debido respeto" a la autoridad.³ En cambio, en este caso la norma impugnada sancionaba (sic) contenía una redacción distinta y sancionaba

² Fallada por el Tribunal Pleno el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve.

³ Véase páginas 89 a 96 de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019.



una conducta más específica: **insultar a los agentes**. Por tanto, no comparto que este asunto pudiera resolverse reiterando simplemente dicho precedente.

En segundo lugar, y más allá de dicha imprecisión, **me parece que el estándar que se utiliza en la sentencia para evaluar la taxatividad de la norma impugnada no es el adecuado**. 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, como refiere la mayoría, que esta Suprema Corte ha sostenido desde la **acción de inconstitucionalidad 4/2006**,⁴ 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–⁵ 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 adminis-*

⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno el veinticinco de mayo de dos mil seis. 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."

⁵ Véase en ese sentido, el amparo directo en revisión 4663/2014, resuelto por la Primera Sala el diez de junio de dos mil quince, página 19.



*trativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza*⁶ (cursivas añadidas).

No obstante lo anterior, 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**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 dicho precedente, 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 en esa ocasión, **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

⁶ Acción de inconstitucionalidad 4/2006, página 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 de Derechos Humanos, también es aplicable a las sanciones administrativas, pues éstas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y tienen en ocasiones una naturaleza similar a la de 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, párrafo 106.

⁷ 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, páginas 1-5.

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. CCCXVII/2014 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN."; así como en la tesis 1a. CCCXIX/2014 (10a.), de título y subtítulo: "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.



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 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 casuística 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 "[l]a precisión de una norma sancionatoria de naturaleza disciplinaria puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, por la

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, páginas 147-167.

¹¹ Véase Corte IDH, *Caso Rico Vs. Argentina*, párrafo 102, *Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala*, párrafo 89, y *Caso Urrutia Labreaux Vs. Chile*, párrafo 129.



*naturaleza de los conflictos que cada una está destinada a resolver". (cursivas añadidas).*¹²

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 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 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.**

Pues bien, partiendo de dicho estándar, me parece que el precepto impugnado en este caso no era contrario al principio de taxatividad. Como ya referí, el artículo impugnado sancionaba con multa de 2.13 a 10.66 veces el valor diario de la UMA "*por insultos y agresión a los agentes*", dependiendo el grado de la agresión. Ahora bien, es cierto que el término "insultos" puede considerarse un concepto jurídico indeterminado y, por tanto, sujeto a cierta valoración por parte de la autoridad. 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 ciertamente depende de un juicio por parte del órgano de aplicación en cada caso concreto.

Sin embargo, como ya también mencioné, 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

¹² Ídem.

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.*, párrafo 103.



taxatividad.¹⁴ 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 156 a 192 del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Gómez Palacio, es al Juez Administrativo Municipal a quien corresponde calificar las

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 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, página 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.



conductas e imponer las sanciones correspondientes, mediante un proceso oral en el que debe garantizarse la garantía de audiencia y el derecho a ofrecer pruebas.¹⁶ Además, de acuerdo con el artículo 181,¹⁷ el Juez debe fundar y motivar sus resoluciones con apoyo en la Constitución y las leyes, las cuales pueden ser impugnadas vía recurso de inconformidad.¹⁸

Por todo lo anterior es que respetuosamente me he apartado de este punto de la sentencia.

Nota: Las tesis aisladas y de jurisprudencia 1a. CCCXIX/2014 (10a.), 1a. CCCXVI/2014 (10a.), y P./J. 100/2006 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de septiembre de 2014 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014, página 592, con número

¹⁶ **Artículo 156.** A las personas que presuntamente infrinjan alguna disposición de cualquier normatividad aplicable o del presente bando deberán ser presentados ante el Juez administrativo municipal en turno para la calificación de la conducta y en su caso, para la imposición de la sanción correspondiente. ..."

Artículo 163. El Juez administrativo desahogará la audiencia oral en la siguiente forma:

"I. Verificará que el presunto infractor no se encuentre en estado de ebriedad o bajo el influjo de sustancias enervantes, asistido por un perito en la materia;

"II. Interrogará al agente o agentes que hubieren detenido al presunto infractor;

"III. Solicitará al presunto infractor que se identifique;

"IV. Formulará al presunto infractor su versión de los hechos, si éste admite y confiesa los hechos que se le imputan, sin más trámites se emitirá la resolución que corresponda, tomando en cuenta benévolutamente esta condición al momento de aplicar la sanción;

"V. Preguntará tanto a la persona que hubiere presentado la queja, como a los testigos que asistan a la audiencia, las cuestiones que considere pertinentes;

"VI. En caso que considere necesario, el Juez administrativo realizará careos entre las partes que comparezcan ante él;

"IV. Recibirá los elementos probatorios que las partes aporten;

"V. Ordenará la práctica de diligencia que necesite para resolver el caso; y,

"VI. Dictará y notificará en ese mismo acto la resolución correspondiente, tomando en consideración: la condición social del infractor, las circunstancias en que se hubiere producido la infracción, y demás elementos que le permitan formarse un recto criterio del caso a resolver, imponiendo la sanción correspondiente, o en su caso, absolviendo al arrestado o arrestados."

¹⁷ **Artículo 181.** Una vez concluido el procedimiento sumario oral, el Juez administrativo resolverá el asunto de manera fundada y motivada, soportándose jurídicamente en la Constitución Federal, el presente Bando, así como en los reglamentos municipales y demás normatividad aplicable."

¹⁸ **Artículo 192.** Los ciudadanos podrán impugnar, mediante el recurso de inconformidad, la resolución administrativa que le (sic) afecte si ésta constituye un perjuicio en su esfera jurídica. Para ello deberá (sic) interponer el recurso conforme a las disposiciones establecidas en el Reglamento del Tribunal Municipal de Justicia Administrativa."



de registro digital: 2007412, página 572, con número de registro digital: 2007406, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1667, con número de registro digital: 174326, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en los autos de la acción de inconstitucionalidad 93/2020, resuelta en sesión virtual del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintinueve de octubre de dos mil veinte.

En sesión virtual de veintinueve de octubre 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 los artículos 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio; 76 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Papasquiaro, y 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula, todas del Estado de Durango para el ejercicio fiscal 2020, al contravenir los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria.

Tal como lo señalé en la respectiva sesión, comparto el sentido de la ejecutoria; sin embargo, no coincido con las consideraciones para declarar inválidos los artículos 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, 76 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo y 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Papasquiaro, por las razones que explicaré a continuación:

Por un lado, la ejecutoria refiere los precedentes y las tesis¹ en los que el Tribunal Pleno ha sustentado la violación al artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución Federal, tratándose de contribuciones denominadas

¹ P. 6, 2a./J. 25/2004 y, por analogía, P./J. 120/2007: "ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN." y "ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN."



"derechos" que materialmente correspondan a un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, que son competencia exclusiva de la Federación; mismos que resultan aplicables en la especie.

No obstante, se califica de fundado el concepto de invalidez en el que se aduce que las normas impugnadas contravienen el principio de proporcionalidad en las contribuciones porque de su contenido se desprende que establecen un impuesto que grava el consumo de energía eléctrica de cada usuario dependiendo del tipo del bien inmueble de que se trate (doméstico, comercial, baja tensión, etcétera).

Es decir, la consulta señala que la violación constitucional que se actualiza es a la proporcionalidad de la contribución, pues las leyes de ingresos establecen un derecho por la prestación del "servicio público de iluminación" que no tiene relación en el costo del servicio, sino con la capacidad contributiva de los usuarios basada en su consumo de energía eléctrica, conforme a las tarifas determinadas por la Comisión Federal de Electricidad, lo que no es congruente con el parámetro de regularidad constitucional que este Tribunal Pleno ha establecido en materia de derechos por alumbrado público.

En ese sentido, me separo de las consideraciones relativas a que el vicio actualizado es a los principios tributarios del artículo 31, fracción IV, constitucional, pues considero que, conforme a los precedentes, debió declararse la invalidez de las normas impugnadas por la transgresión al diverso 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), al invadirse la esfera competencial de la Federación.

Lo anterior encuentra sustento en lo establecido por este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 23/2005, 21/2012, 22/2012, 7/2013, 8/2013, 9/2013, 18/2018, 27/2018, 15/2019, 20/2019, 28/2019, 46/2019, 20/2020, 96/2020, 97/2020, 101/2020 y 107/2020.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 120/2007, 2a./J. 25/2004 y P. 6 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 985, con número de registro digital: 170766, Tomo XIX, marzo de 2004, página 317, con número de registro digital: 182038 y *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, enero-junio de 1988, página 134, con número de registro digital: 206077, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



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

II. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. SUPUESTOS ESPECÍFICOS DE INFRACCIÓN A LA LEY RESPECTIVA PREVISTOS EN EL REGLAMENTO CORRESPONDIENTE (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 149, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

III. PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. SU MODULACIÓN A LA MATERIA ADMINISTRATIVA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 151, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

IV. DESARROLLO AGRÍCOLA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. LA PREVISIÓN LEGAL QUE FACULTA AL REGLAMENTO DE LA LEY DE LA MATERIA PARA ESTABLECER LAS SANCIONES QUE PROCEDAN POR SU INOBSERVANCIA, SIN PROPORCIONAR DIRECTRICES O LINEAMIENTOS PARA SABER LOS SUPUESTOS QUE DAN LUGAR A SU IMPOSICIÓN, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE TIPICIDAD Y DE RESERVA DE LEY EN SU MODULACIÓN A LA MATERIA ADMINISTRATIVA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 151, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

V. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices o MODULACIONES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 151, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

VI. PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CONDICIONES QUE IMPONE AL LEGISLADOR EN SU MODULACIÓN A LA MATERIA ADMINISTRATIVA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 151, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).



VII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD. SU APLICACIÓN MODULADA A LA MATERIA ADMINISTRATIVA NO IMPLICA CANCELAR LA POSIBILIDAD DE QUE EL LEGISLADOR PREVEA FORMAS DE PARTICIPACIÓN DE ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS PARA DESARROLLAR UNA REGULACIÓN ESPECIALIZADA Y TÉCNICA SOBRE TEMAS CONSTITUCIONALMENTE RELEVANTES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 151, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

VIII. DESARROLLO AGRÍCOLA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. EN LA GESTIÓN Y OPERACIÓN DE LA LEY RELATIVA NO PARTICIPA ALGÚN ÓRGANO DE ALTA ESPECIALIDAD O AUTÓNOMO, POR LO QUE NO ES UNA NORMA CUYAS SANCIONES REQUIERAN ATENDER NECESIDADES TÉCNICAS DE DIFÍCIL ACCESO PARA QUIENES PARTICIPARON EN SU PROCESO LEGISLATIVO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 151, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

IX. DESARROLLO AGRÍCOLA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. LA DELEGACIÓN ABSOLUTA Y SIN DIRECTRICES PREVISTA EN LA LEY RELATIVA PARA DETERMINAR LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ECONÓMICAS U OTRO TIPO DE CASTIGOS POR VIOLAR AQUÉLLA O SU REGLAMENTO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE RESERVA DE LEY (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 151, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 151, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 20 DE ENERO 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 día veinte de enero de dos mil veinte.

VISTOS Y RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación.** Por escrito presentado el veinte de julio de dos mil dieciocho, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—**Actos reclamados.** De la lectura integral del escrito inicial se advierte que la Comisión reclamó del Congreso y del gobernador del Estado de Aguascalientes, la invalidez de los artículos 149, segundo párrafo, y 151, primer párrafo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, publicada mediante decreto en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veinte de junio de dos mil dieciocho, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 149. Las autoridades encargadas de aplicar esta ley, están sujetas a las disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes. Por lo tanto, cualquier persona, con aportación de pruebas y bajo su estricta responsabilidad, podrá denunciar actos u omisiones que constituyan causa de responsabilidad de los servidores públicos.

"Los supuestos específicos de infracción a la presente ley serán determinados en su reglamento.

"Las denuncias serán presentadas ante la secretaría o, en su caso, ante la contraloría del Estado."

"Artículo 151. Las sanciones por las violaciones a esta ley y a su reglamento, serán determinadas con base en ellos, por la secretaría.

"La Secretaría de Finanzas del Estado, será la encargada de recibir el pago de dichas sanciones.



"Las sanciones serán impuestas, independientemente de las que resulten de la aplicación de la legislación penal o civil, debiéndose tomar en cuenta la gravedad de la infracción y las circunstancias económicas del infractor.

"Las sanciones previstas en el presente artículo serán aplicables, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil o administrativa que corresponda.

"En caso de reincidencia en la comisión de infracciones o faltas a que alude el presente artículo, la sanción pecuniaria será aumentada en un cien por ciento."

TERCERO.—**Disposiciones violadas.** La Comisión señaló las siguientes:

"Artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos."

CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** La Comisión señaló esencialmente lo siguiente:

- Los artículos 149, segundo párrafo, y 151, primer párrafo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, al establecer que los supuestos específicos de infracción a la ley y sus sanciones serán determinados en su reglamento, vulneran los principios de seguridad jurídica, legalidad y reserva de ley.

- Si bien el Ejecutivo Local cuenta con la facultad reglamentaria, cuyo objeto es proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes, esto no incluye contemplar de manera novedosa situaciones de derecho que no fueron previamente abordadas en la ley, y que además se encuentran reservadas a ella.

- La determinación que haga el legislador al emitir la norma constituye la esencia del respeto al principio de legalidad en materia de imposición de penas, pues acorde con sus principios, aquél se encuentra obligado a estructurar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su alcance y estableciendo con claridad las penas aplicables.



- Cualquier actuación de los Poderes Ejecutivo y Judicial, al configurar delitos y penas o infracciones y sanciones de carácter administrativo, deberán encontrar sustento y razón en las leyes, incluyendo los mandatos contenidos en la Constitución Federal.

- Las conductas que configuren delitos e infracciones, así como sus respectivas penas o sanciones, deberán preverse necesariamente en un ordenamiento formal y materialmente legislativo.

- Es esencial a toda formulación típica que sea lo suficientemente clara y precisa, para que a los receptores de la norma se les permita programar su comportamiento sin temor a verse sorprendidos por sanciones que pudieron prever.

- El operador jurídico no tiene más que asegurarse de conocer el alcance y significado de la norma al realizar el proceso de adecuación típica y la correlación entre sus elementos, sin que se rebase la interpretación y se incurra en el terreno de la creación legal para superar las deficiencias de la norma.

- La autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de determinar los supuestos de infracción específicos de una ley, dentro de la propia ley, y pretender consignar su creación en disposiciones de carácter administrativo.

- El Poder Legislativo Local al disponer por medio de las normas combatidas que el Poder Ejecutivo, en ejercicio de su facultad reglamentaria, establezca los supuestos normativos específicos de infracción a los preceptos de la referida Ley para el Desarrollo Agrícola vulnera los principios de seguridad jurídica y de legalidad.

- El legislador no sólo delegó indebidamente en favor del Ejecutivo la facultad de configurar las hipótesis de las conductas ilícitas, sino también el establecimiento de las infracciones y sanciones en materia de desarrollo agrícola, contraviniendo a la Constitución Federal.

- Si bien a la autoridad administrativa le compete la aplicación de las sanciones por infracciones a la ley, ello no implica que se faculte al Poder Ejecutivo para establecer las conductas que se consideran infractoras, ni las sanciones en los ordenamientos gubernativos y de policía.



- Por todo lo anterior, los artículos cuya invalidez se reclama vulneran los principios de seguridad jurídica y legalidad, en razón de que el legislador indebidamente delegó la configuración de los tipos administrativos y sus sanciones al reglamento que emita el Ejecutivo; lo cual, posibilita que dicho ordenamiento de carácter administrativo aborde materias novedosas que se reservan de forma exclusiva al Congreso Local.

QUINTO.—**Radicación y admisión.** Mediante proveído de dos de agosto de dos mil dieciocho,¹ el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente con el número 60/2018 y lo turnó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos quien, en su carácter de instructora, por auto de seis del propio mes y año² admitió la acción de inconstitucionalidad y requirió a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Aguascalientes para que rindieran sus informes respectivos.

SEXTO.—**Trámite.** Por acuerdos de veintiocho de agosto y seis de septiembre de dos mil dieciocho,³ la Ministra instructora tuvo, respectivamente, a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes rindiendo sendos informes.

Finalmente, la Ministra instructora en el mismo proveído de seis de septiembre de dos mil dieciocho puso los autos a la vista de las partes para que formularan los alegatos que a sus intereses conviniesen.

SÉPTIMO.—**Pedimento de la Procuraduría 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 Procuraduría General de la República, quien por oficio PGR/304/2018 de catorce de septiembre de dos mil dieciocho, a través de Alberto Elías Beltrán, en su carácter de subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de dicha dependencia, emitió pedimento respecto al presente asunto.

¹ Foja 32 del expediente.

² Fojas 33 a 35 del expediente.

³ Fojas 418 y 480 del expediente.



En su oficio señala, que los artículos impugnados vulneran los principios de legalidad, seguridad jurídica, reserva de ley y de tipicidad previstos en los artículos 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, y 89, fracción I, de la Constitución Federal; ya que se deja la tipificación de las infracciones a un ordenamiento de inferior jerarquía a la ley.

Por las razones antes esgrimidas, concluye que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe declarar la invalidez de las normas impugnadas en el presente asunto.

OCTAVO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los alegatos, por proveído de veinticuatro de septiembre de dos mil dieciocho, se cerró la instrucción de este asunto a efecto de la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

NOVENO.—**Retorno.** Por acuerdo de catorce de marzo de dos mil diecinueve, el presidente de este Alto Tribunal retornó el presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para que formulara el proyecto de resolución respectivo.

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 g), 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 por 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 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 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 demanda de acción de inconstitucionalidad se presentó oportunamente.

Esto es así, ya que el Decreto por el que se expidió la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, en donde están contenidos los artículos cuya constitucionalidad se controvierte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado el miércoles veinte de junio de dos mil dieciocho.



Por lo anterior, el plazo de treinta días naturales previsto en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del jueves veintiuno de junio al viernes veinte de julio de dos mil dieciocho.

En consecuencia, toda vez que la demanda del accionante se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el viernes veinte de julio de dos mil dieciocho, es inconcuso que se satisface el requisito de procedencia que se analiza.

TERCERO.—Legitimación. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

Legitimación en la causa. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como 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.

Legitimación en el proceso. Quien promovió la demanda de acción es el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dicho funcionario tiene legitimación activa en el proceso, en términos de ley⁴ y de acuerdo con la copia certificada de su nombramiento que obra a foja 28 del expediente.⁵

⁴ "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, ..."

⁵ Obra en autos copia certificada del oficio DGPL-1P3A.-4858 de trece de noviembre de dos mil catorce, por medio del cual el Pleno del Senado de la República eligió a Luis Raúl González Pérez como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para el periodo comprendido del 2014-2019.



CUARTO.—**Causas de improcedencia.** No se advierte que se actualice alguna causa de improcedencia, ni se hicieron valer por los sujetos legitimados.

QUINTO.—**Estudio de los artículos 149, segundo párrafo, y 151, primer párrafo, ambos de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes.**

Respecto de la propuesta relativa al estudio sobre la invalidez del artículo 149, segundo párrafo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, la presente acción se desestimó al no haber alcanzado la votación calificada prevista en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la ley reglamentaria de la materia para declarar la inconstitucionalidad con efectos generales del precepto cuestionado, por lo que este Alto Tribunal no emitirá pronunciamiento alguno al respecto.

Por otro lado, para efectuar el estudio del segundo precepto cuestionado por la Comisión accionante, debe precisarse el contenido de todo el artículo 151 de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, que dispone lo siguiente:

"Artículo 151. Las sanciones por las violaciones a esta ley y a su reglamento, serán determinadas con base en ellos, por la secretaría.

"La Secretaría de Finanzas del Estado, será la encargada de recibir el pago de dichas sanciones.

"Las sanciones serán impuestas, independientemente de las que resulten de la aplicación de la legislación penal o civil, debiéndose tomar en cuenta la gravedad de la infracción y las circunstancias económicas del infractor.

"Las sanciones previstas en el presente artículo serán aplicables, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil o administrativa que corresponda.

"En caso de reincidencia en la comisión de infracciones o faltas a que alude el presente artículo, la sanción pecuniaria será aumentada en un cien por ciento."



Ahora bien, a fin de realizar el análisis correspondiente, conviene explicar el alcance de la norma en su integridad.

Por un lado, el reclamado artículo 151 establece en su primer enunciado que: "Las sanciones por las violaciones a esta ley y a su reglamento, serán determinadas con base en ellos, por la secretaría."; con lo cual, en primer lugar, se establece quién es la autoridad encargada de aplicar las sanciones por las infracciones al ordenamiento en cuestión y, en segundo lugar, implícitamente se complementa el mandato del legislador local para que sea el titular del Poder Ejecutivo Estatal quien, en el reglamento que emita, establezca además de las infracciones, las sanciones que procedan.

El artículo 151 igualmente señala que la Secretaría de Finanzas Local (párrafo segundo) será la encargada de recibir los pagos respectivos por las sanciones decretadas; cuya imposición tampoco releva al sancionado de la aplicación de otros castigos conforme la legislación penal, civil o administrativa, pero en cualquier caso deberá tomarse en cuenta la gravedad del hecho y sus circunstancias económicas (párrafos tercero y cuarto); y, finalmente, para el caso de reincidencia, la sanción pecuniaria se aumentará en un 100% (párrafo quinto).

Todo lo anterior, en el contexto de que la ley a lo largo de su articulado: **1)** no prevé alguna infracción específica; **2)** no señala las sanciones que pudieran llegar a imponerse; y **3)** en su artículo 150 sólo prevé que: "Cualquier infracción que sea sancionada administrativa o pecuniariamente, deberá resarcir también los daños y perjuicios ocasionados a terceros, de acuerdo con la legislación correspondiente."; precepto del cual se deduce que, además de las sanciones pecuniarias, podrían existir otras de naturaleza "**administrativa**", pero sin precisar a cuáles concretamente se refiere.

Ahora bien, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su único concepto de invalidez, argumenta dos razones para invalidar la norma controvertida:

- La primera de ellas, en el sentido de que el artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Federal, establece que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, y de ello deriva que solamente le corresponde concretizar las infracciones administrativas en perjuicio de los particulares, pero no establecerlas.



- La segunda, la deduce de las jurisprudencias «P./J. 79/2009 y P./J. 100/2006», de rubros: "FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES." y "TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.", porque en las dos se alude al principio de reserva de ley, como condición para establecer válidamente infracciones administrativas.

A juicio de este Tribunal Pleno, los conceptos de invalidez son esencialmente fundados por las circunstancias particulares que reviste el presente asunto, pues ante todo debe precisarse que nada impide que una ley faculte a la autoridad administrativa para que, en ejercicio de su facultad reglamentaria o a través de cláusulas habilitantes, desarrolle, complemente o pormenore algunos elementos de las conductas que configuren una infracción a la ley, o los elementos fácticos que habrán de tomarse encuentra para determinar el monto de la sanción que proceda, pues el principio de reserva de ley en materia de derecho administrativo sancionador, es susceptible de modularse en función de la naturaleza de la ley, pues si en su observancia participan circunstancias de carácter técnico de difícil acceso al ser reguladas directamente por los órganos legislativos, se actualiza la necesidad de que sean las autoridades administrativas las que se encarguen de tales aspectos, aun tratándose de infracciones y sanciones administrativas.

Lo anterior podría resumirse bajo la siguiente fórmula: el reglamento sí puede, en principio, desarrollar las infracciones y sanciones previstas en la ley, e inclusive complementar aspectos técnicos que por su propia naturaleza deban determinarse por autoridades especializadas en una materia.

De ahí que este Tribunal Pleno concluya que no hay la pretendida violación al artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Federal, pues es inexacto que a la autoridad administrativa exclusivamente le competa aplicar las sanciones, pero nunca participar en su creación.

El segundo argumento, en cambio, sí resulta fundado, toda vez que en el caso concreto la ley reclamada carece por completo de supuestos que podrían dar lugar a sanciones, sin que baste que a lo largo de su articulado establezca facultades de inspección y vigilancia en distintos rubros relacionados con las materias tales como: sanidad vegetal; prevención y detección fitosanitaria; uso



y aplicación de fertilizantes, agroquímicos y agentes de control biológico; distintivo estatal agrícola; etcétera; e inclusive, habilite a inspectores agrícolas, pues resulta muy complicado para los destinatarios de la norma saber si la desatención a cada una de las obligaciones da lugar o no a una sanción "**administrativa**" o pecuniaria de las que menciona el artículo 150 antes comentado, a grado tal que, en los términos en que está redactada la ley, el reglamento quedó facultado para establecer, indiscriminadamente y sin límite alguno, castigar uno a uno el incumplimiento de los deberes previstos en el ordenamiento del que deriva.

Si se aceptara la validez de la norma reclamada, este Tribunal Pleno generaría un criterio, tal vez práctico, pero demasiado amplio, en el sentido de que, es suficiente que en una sola de sus disposiciones las leyes administrativas ordenen que, en ejercicio de la facultad reglamentaria, el Poder Ejecutivo Federal o Local, a su antojo determine qué preceptos del ordenamiento respectivo merecen ser sancionados; la modalidad en que deben castigarse (amonestación, multa, clausura, etcétera); y por qué no, los criterios para individualizar la sanción.

Debe tenerse presente que este Alto Tribunal desde el año dos mil seis, colocó en el orden jurídico la primera regla para enlazar los principios del derecho penal aplicables al derecho administrativo sancionador, y al respecto estableció, en términos generales,⁶ que es aplicable en sede administrativa el principio de tipicidad tratándose de infracciones y sanciones impuestas en esa materia.

En dos mil catorce, este Tribunal Pleno adicionó lo anterior, al señalar que el principio de presunción de inocencia también es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con matices o modulaciones, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción, lo cual debe desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.⁷

⁶ Tesis P./J. 99/2006, de rubro: "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."

⁷ Tesis P./J. 43/2014 (10a.), de título y subtítulo: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES."



Con base en estos criterios, la Primera Sala de este Alto Tribunal al resolver el amparo directo en revisión 3508/2013, expresamente determinó que el derecho administrativo sancionador participa de la naturaleza del derecho punitivo, por lo que cobra aplicación el principio de legalidad contenido en el artículo 14 de la Constitución Federal, el cual exige que las infracciones y las sanciones deben estar plasmadas en una ley, tanto en **sentido formal como material**, lo cual implica que sólo esa fuente democrática es apta para la producción jurídica de ese tipo de normas; de ahí que el legislador deba definir los elementos normativos en forma clara y precisa para permitir que la actualización de los supuestos sancionables sean previsibles y controlables por los destinatarios.

No obstante, la Primera Sala también aclaró que lo anterior tampoco cancela la posibilidad del legislador de prever formas de participación de órganos administrativos o del Ejecutivo para desarrollar una regulación especializada y técnica sobre temas constitucionalmente relevantes, siempre que en el proceso de creación de la norma se haga explícita esa voluntad de delegación, y se preserve su control mediante la generación de lineamientos de política legislativa que la autoridad administrativa debe cumplir, tanto en la emisión de normas, como en los actos de aplicación.

En el mismo sentido, la Primera Sala concluyó, al resolver el mismo asunto, que en el derecho administrativo sancionador es válida la remisión a fuentes reglamentarias para configurar infracciones en esa materia, pero sólo en el modelo del Estado regulador conforme al cual el principio de legalidad no exige un grado de satisfacción absoluto del de reserva de ley, ya que la regulación de ciertas cuestiones técnicas requiere de la coparticipación del Ejecutivo o de ciertos órganos constitucionales autónomos.

Por tanto, en el derecho administrativo sancionador, el principio de legalidad sigue teniendo aplicación en sus dos vertientes, pero en forma diferenciada: por un lado, la tipicidad que exige la predeterminación inteligible de la conducta; y, por otro lado, el principio de reserva de ley que deja de ser absoluto para relativizarse en estos casos.

Los aspectos anteriores quedaron plasmados en las tesis aisladas de la Primera Sala que a continuación se señalan:



"Época: Décima Época

"Registro: 2007407

"Instancia: Primera Sala

"Tesis: aislada

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014

"Materias: constitucional y administrativa

"Tesis: 1a. CCCXV/2014 (10a.)

"Página: 573

"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD A LA LUZ DE SUS FINES. El derecho administrativo sancionador participa de la naturaleza del derecho punitivo, por lo que cobra aplicación el principio de legalidad contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que exige que las infracciones y las sanciones deben estar plasmadas en una ley, tanto en sentido formal como material, lo que implica que sólo esa fuente democrática es apta para la producción jurídica de ese tipo de normas. De ahí que el legislador deba definir los elementos normativos de forma clara y precisa para permitir una actualización de las hipótesis previsible y controlable por las partes. Ahora bien, para determinar el alcance de su aplicación, hay que considerar que el fin del principio es doble, ya que, en primer lugar, debe garantizarse la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones: i) para permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de la vida cotidiana; y, ii) para proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas; y, en segundo lugar, preservar al proceso legislativo como sede de creación de los marcos regulatorios generales y, por ende, de la política punitiva administrativa. Ahora bien, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó un entendimiento evolutivo concluyendo que ninguna de las dos finalidades cancela la posibilidad de que la autoridad administrativa desarrolle ciertas facultades de apreciación al ejercer sus potestades de creación normativa en este ámbito, cuyo alcance se determina de acuerdo con las necesidades de la función regulatoria del Estado en cada época. Así, lo relevante desde la perspectiva de la seguridad jurídica, es adoptar un parámetro de control material y cualitativo que busque constatar que la conducta infractora, como está regulada, ofrece una predeterminación inteligible; desde el principio democrático de reserva de ley, se reconoce la posibilidad del legislador de prever formas de participación de órganos administrativos o del Ejecutivo para desarrollar



una regulación especializada y técnica sobre temas constitucionalmente relevantes, siempre que el proceso democrático haga explícita esa voluntad de delegación y preserve su control mediante la generación de lineamientos de política legislativa que la autoridad administrativa debe cumplir, tanto en la emisión de normas, como en los actos de aplicación, lo que permite el reconocimiento de un ámbito de proyección de espacios regulatorios adaptables a cada época.

"Amparo directo en revisión 3508/2013. Centennial, S.A. de C.V. 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. José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo manifestaron apartarse de las consideraciones relativas al tema contenido en la presente tesis. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi."

"Época: Décima Época

"Registro: 2007412

"Instancia: Primera Sala

"Tesis: aislada

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014

"Materia constitucional y penal

"Tesis: 1a. CCCXIX/2014 (10a.)

"Página: 592

"TIPOS ADMINISTRATIVOS EN BLANCO. SON CONSTITUCIONALES SI SE JUSTIFICAN EN EL MODELO DE ESTADO REGULADOR. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido los tipos penales en blanco como aquellos supuestos hipotéticos en los que la conducta delictiva se precisa en términos abstractos y requiere de un complemento para integrarse plenamente, los cuales son inconstitucionales si su integración debe realizarse mediante la remisión a normas reglamentarias, pues ello equivale a delegar a un poder distinto al legislativo la potestad de intervenir decisivamente en la determinación del ámbito penal, cuando es facultad exclusiva e indelegable del Congreso de la Unión legislar en materia de delitos y faltas federales. Ahora bien, esta conclusión no puede transportarse en automático al derecho administrativo sancionador, pues la remisión a fuentes infralegales no es un vicio de invalidez constitucional en todos los ámbitos que la integran, por lo que es nece-



sario considerar la específica modulación del principio de legalidad exigido por el balance precisado de los valores constitucionales en juego que cada ámbito demanda; en el caso del modelo de Estado regulador, el principio de legalidad no exige un grado de satisfacción absoluto del principio de reserva de ley, ya que la regulación de ciertas cuestiones técnicas requiere de la coparticipación del Ejecutivo o de ciertos órganos constitucionales autónomos, por lo que el principio de legalidad sigue teniendo aplicación en sus dos vertientes, pero de forma diferenciada: el principio de tipicidad sigue exigiendo la predeterminación inteligible de la conducta; sin embargo, el principio de reserva de ley deja de ser absoluto para ser relativo. De ahí que los tipos administrativos en blanco son constitucionales si se justifican en el modelo de Estado regulador.

"Amparo directo en revisión 3508/2013. Centennial, S.A. de C.V. 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. José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo manifestaron apartarse de las consideraciones relativas al tema contenido en la presente tesis. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi."

En el marco de los anteriores criterios, este Tribunal Pleno observa que, en el caso concreto, en la gestión y operación de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes no participa algún órgano de alta especialidad o autónomo, sino que su aplicación corresponde esencialmente a la administración pública centralizada y descentralizada del Estado de Aguascalientes, así como a los productores y organizaciones agrícolas locales, por lo que no es una norma cuyas sanciones requieran atender necesidades técnicas de difícil acceso para quienes participaron en su proceso legislativo.⁸

De ahí que este Alto Tribunal no observa motivo alguno para que el legislador autor de las normas controvertidas, se hubiese hecho cargo de señalar, mínimamente, las conductas cuyo incumplimiento ameritaban ser sancionadas; cuáles serían las formas de reprimirlas; y también, por lo menos, qué criterios orientarían su individualización.

⁸ Tesis P./J. 46/2015 (10a.), de título y subtítulo: "ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."



Pero en el caso concreto eso no es todo, a la carencia de aspectos técnicos de difícil acceso que impidieran al legislador ocuparse de complejidades de índole científica o regulatoria para diseñar las infracciones, con sus sanciones, se suman las siguientes deficiencias:

1) No se precisaron expresamente las sanciones "**administrativas**" a que alude el artículo 151, párrafo primero, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes lo cual provoca una gran inseguridad jurídica a sus destinatarios, porque en el reglamento respectivo podrían desarrollarse toda clase de sanciones, desde una simple amonestación hasta un arresto administrativo.

2) El precepto combatido no alude a una sola conducta que pueda dar lugar a una sanción, sino que lo único que se localiza a lo largo de la ley, es una constante remisión al ámbito reglamentario, pero sin precisar si la remisión a ese instrumento tiene o no por finalidad configurar un supuesto sancionatorio, y de qué tipo.

3) El artículo cuestionado tampoco brinda certeza sobre los montos de las sanciones pecuniarias, ni si habría un mínimo y un máximo, y es evidente que nada impedía al legislador reducir la posible arbitrariedad previendo topes superiores que cerraran un uso desmedido de la facultad reglamentaria.

4) El artículo 151 de la referida ley, es de tal vaguedad que solamente contiene una previsión implícita, no expresa, sobre cuáles serán las sanciones que en concreto proceda aplicar a quienes cometan las violaciones que se lleguen a instituir a nivel reglamentario, ya que únicamente refiere en términos generales: "**Las sanciones por las violaciones a esta ley y a su reglamento, serán determinadas con base en ellos, por la secretaría**"; lo cual no ofrece seguridad jurídica a los destinatarios de la norma.

Ahora bien, de todo lo anteriormente expuesto se deduce que los preceptos legales controvertidos producen una palmaria violación a los principios de seguridad jurídica y reserva de ley, pues no es admisible que el legislador delegue en términos absolutos y sin directriz o lineamiento alguno, cuáles deben ser las infracciones a una ley y, peor aún, que ni siquiera enuncie los montos de las sanciones económicas que procedan y/o la posibilidad de otro tipo de castigos administrativos, tales como la amonestación, el apercibimiento privado, el aper-



cibimiento público, el decomiso, etcétera, toda vez que con este proceder la facultad reglamentaria en el aspecto punible-administrativo puede ejercerse omnímodamente, es decir, sin que el reglamento respectivo encuentre en la ley que lo preceda su justificación y medida.

Asimismo, la comprensión de la norma impugnada pasa por un ejercicio interpretativo que obliga a los destinatarios a dudar de su alcance, provocando confusión sobre la naturaleza de las sanciones cuya manufactura delegó en un reglamento, lo cual también resulta contrario al principio de seguridad jurídica.

Por tanto, en el caso concreto, no basta con que la ley señale que su reglamento contendrá las infracciones y sanciones que procedan por su inobservancia, para que se pueda garantizar el respeto al principio de seguridad jurídica y a los que rigen la facultad reglamentaria, como son los de reserva de ley y subordinación jerárquica.

A este respecto, conviene recordar que conforme a estos dos últimos principios se evita, por una parte, que el reglamento aborde de forma novedosa materias reservadas al Poder Legislativo; y por el otro, se exige que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.

En consecuencia, la facultad reglamentaria por parte del Poder Ejecutivo tiene como principal objeto proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en los lineamientos que establecen las leyes reglamentadas.

Otra forma de analizar el problema implicaría otorgar al legislador la posibilidad de siempre señalar que las cuestiones relacionadas con el régimen punible que le corresponda se desarrollaría en un reglamento, lo cual haría imposible saber si este último rebasa no la ley, al no existir un parámetro legal en el sentido formal y material que pueda medir si la normatividad derivada se ajustó o no a aquél, todo lo cual no se aviene a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

En consecuencia, procede declarar la invalidez del artículo 151, primer párrafo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, publicada mediante Decreto Número 324 en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el veinte de junio de dos mil dieciocho.



SEXTO.—Efectos de la invalidez de la norma. Acorde con la naturaleza jurídica de este medio de control constitucional, la declaratoria de invalidez que emita este Alto Tribunal tendrá como efecto expulsar del orden jurídico nacional a la porción normativa contraria al Texto Fundamental, de la siguiente forma:

a) Artículo 151, primer párrafo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes.

La presente declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes.

Por lo expuesto y fundado se resuelve.

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de la invalidez del artículo 149, párrafo segundo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 324, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de junio de dos mil dieciocho.

TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 151, párrafo primero, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 324, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de junio de dos mil dieciocho, en términos del considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes, de conformidad con lo establecido en el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, 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, devuélvanse los autos al lugar de origen y 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 Zaldivar 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 causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, y Laynez Potisek respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 149, párrafo segundo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 324, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de junio de dos mil dieciocho. Los Ministros Franco González Salas, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 149, párrafo segundo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 324, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de junio de dos mil dieciocho, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá a favor de las consideraciones relativas a la violación



al principio de legalidad en su vertiente modulada de tipicidad, Esquivel Mossa, Aguilar Morales con razones adicionales, Pardo Rebolledo con razones adicionales, Piña Hernández por consideraciones diversas, Ríos Farjat por razones diversas y Laynez Potisek, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 151, párrafo primero, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 324, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de junio de dos mil dieciocho. Los Ministros Franco González Salas, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

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 sexto, relativo a los efectos de la invalidez de las normas, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro presidente 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 13 de abril de 2021.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, P./J. 100/2006 y P./J. 79/2009 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXIV, agosto de 2006, páginas 1565 y 1667, y XXX, agosto de 2009, página 1067, con números de registro digital: 174488, 174326 y 166655, respectivamente.



Las tesis de jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.) y P./J. 46/2015 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en la *Gaceta Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 7, Tomo I, junio de 2014, página 41 y 26, Tomo I, enero de 2016, página 339, con números de registro digital: 2006590 y 2010881; y en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas y 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas, respectivamente.

Las tesis aisladas 1a. CCCXV/2014 (10a.) y 1a. CCCXIX/2014 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de septiembre de 2014 a las 10:15 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.

Voto concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 60/2018.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veinte de enero de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se impugnaron los artículos 149, párrafo segundo y 151, párrafo primero, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes,¹ que **remiten a su reglamento** para el establecimiento de los su-

¹ "Artículo 149.

"Las autoridades encargadas de aplicar esta ley, están sujetas a las disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes. Por lo tanto, cualquier persona, con aportación de pruebas y bajo su estricta responsabilidad, podrá denunciar actos u omisiones que constituyan causa de responsabilidad de los servidores públicos.

"Los supuestos específicos de infracción a la presente ley serán determinados en su reglamento.

Las denuncias serán presentadas ante la Secretaría o, en su caso, ante la contraloría del Estado."

"Artículo 151.

"Las sanciones por las violaciones a esta ley y a su reglamento, serán determinadas con base en ellos, por la secretaría.

"La Secretaría de Finanzas del Estado, será la encargada de recibir el pago de dichas sanciones.

"Las sanciones serán impuestas, independientemente de las que resulten de la aplicación de la legislación penal o civil, debiéndose tomar en cuenta la gravedad de la infracción y las circunstancias económicas del infractor.

"Las sanciones previstas en el presente artículo serán aplicables, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil o administrativa que corresponda.

"En caso de reincidencia en la comisión de infracciones o faltas a que alude el presente artículo, la sanción pecuniaria será aumentada en un cien por ciento."



puestos específicos de infracción a la ley y sus sanciones, por considerarlos violatorios de los principios de seguridad jurídica y reserva de ley, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

El proyecto de sentencia presentado ante el Pleno para su discusión proponía la invalidez de ambos preceptos de la ley considerando que la remisión que estos hacen al reglamento es excesiva, porque en la ley no se establecen, ni de forma general, los supuestos a infraccionar ni sus sanciones. A partir de esto, la propuesta desdoblaba una serie de consideraciones en el sentido de que resultaban violatorios de una de las expresiones del principio de legalidad, típica del derecho penal, trasladable y aplicable al derecho administrativo sancionador, y que es la exigencia de que las infracciones y las sanciones deben estar previstas en una ley en sentido formal y material.

La acción de inconstitucionalidad se desestimó respecto del artículo 149, párrafo segundo, debido a que no se alcanzó la mayoría calificada para su invalidez² y el artículo 150, párrafo primero, fue declarado inválido por mayoría de ocho votos.³

La suscrita fue la única integrante del Tribunal Pleno que votó **de forma diferenciada** respecto a ambos preceptos: a favor de la validez del artículo 149 y por la invalidez del 150, que es como finalmente se estableció en la sentencia. Por tanto, el presente voto tiene el objetivo de ahondar en las razones por las cuales el análisis de cada precepto debe realizarse separadamente, mismas que anticipé en la discusión plenaria del veinte de enero.

1. **Sobre la validez del artículo 149, párrafo segundo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes**

Para abordar por qué considero que este precepto es válido, me referiré a diversos precedentes de este Máximo Tribunal. Comienzo con el amparo directo en

² Una mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron por la invalidez. Los Ministros Franco González Salas, Pérez Dayán, presidente Zaldívar Lelo de Larrea y la suscrita Ministra votamos en contra y por el reconocimiento de la validez del precepto.

³ Votaron por la invalidez los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y la suscrita. Los Ministros Franco González Salas, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y por el reconocimiento de la validez del precepto.



revisión 2811/2010,⁴ donde se impugnaba el artículo 15 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, al prever la existencia de una sanción por "... **infracciones a esta ley y a sus disposiciones reglamentarias**", que el entonces quejoso combatía como violación al principio de tipicidad.

Al resolver el asunto, la Primera Sala consideró que la redacción de la norma era clara y precisa respecto de la conducta sancionable, al señalar que ésta consiste **en la inobservancia de las disposiciones que establezcan un hacer o un no hacer en la ley de la materia y sus reglamentos**. Es decir, el quejoso conocía las consecuencias de su proceder, sin que fuera posible alegar el desconocimiento de la conducta incorrecta (es decir, la infracción a una disposición reglamentaria). Al respecto, la ejecutoria dice:

"Así, la norma no induce a errores o confusiones en su aplicación, ni deja en incertidumbre jurídica al particular que se ubique dentro del supuesto que en ella se establece, en virtud de que la persona física o moral de que se trate sabe que en caso de incurrir en esa conducta será sujeto de una sanción."

Un precedente posterior, también de la Primera Sala, retoma ese punto. El amparo directo en revisión 3508/2013,⁵ se estableció lo siguiente, que también encuentro relevante para el tema que nos ocupa:

"El principio de legalidad aplicable en el derecho administrativo sancionador no exige una absoluta reserva de ley y tipicidad, que obligue al legislador a establecer exhaustivamente y completamente un esquema sancionatorio en un solo precepto legal, lo que implicaría adoptar un estándar formal y cuantitativo, pues la evolución jurisprudencial de esta Sala se ha alejado de este extremo, por lo que no cabe afirmar que los Jueces constitucionales tienen la obligación de analizar estas leyes y comprobar si ofrecen el grado de 'concentración' y 'detalle' de regulación exhaustiva de todos los elementos de la sanción administrativa, según el cual la norma legal sólo resultaría constitucional si logra la unidad regulativa en un precepto, pues en caso contrario, existiría una violación a estos principios."

⁴ Resuelto en sesión del seis de abril de dos mil once por unanimidad de cinco votos de los Ministros Pardo Rebolledo, Cossío Díaz, Ortiz Mayagoitia (ponente), Sánchez Cordero y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁵ Resuelto en sesión de treinta de abril de dos mil catorce por unanimidad de cinco votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), Sánchez Cordero y presidente Pardo Rebolledo.



Si bien yo no participé en las discusiones plenarias que dieron lugar a lo anterior y, por tanto, no expuse criterio en ese entonces, coincido con las decisiones ahí tomadas y las reflexiones que las orientaron.

Por lo anterior, me parece que en el caso que hoy discutimos en esta AI. 60/2018, el precepto impugnado, el 149 de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, es claro y preciso respecto a la conducta a sancionar, pues ésta consiste en la inobservancia de las disposiciones previstas en esa ley. El artículo 149 no induce a errores o a confusiones en su aplicación, ni deja en incertidumbre jurídica a los particulares que se ubiquen dentro de los supuestos que en ella se establece, en virtud de que la persona de que se trate sabe que, se insiste, en el caso de incurrir en esa conducta será sujeto de una sanción.

Además, me parece que el precepto deja un importante margen para que la autoridad administrativa, conocedora de la aplicación de la norma, cuente con la posibilidad de participar en el desarrollo de facultades normativas para para cumplir y hacer cumplir esa ley, precisamente porque así lo dispuso el legislador. No hay error en el sentido de que los supuestos de infracción tienen que ver con la ley y que el legislador dispuso que sean determinados en el reglamento.

Así, respecto al segundo párrafo del artículo 149 de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, que dice "Los supuestos específicos de infracción a la presente ley serán determinados en su reglamento", debo decir que lo considero válido, así que por lo que toca a este precepto, estoy en contra del proyecto que aquí se discute. Lo que no es así respecto al artículo 151 impugnado.

2. Sobre la invalidez del artículo 151, párrafo primero, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes

Los mismos precedentes citados que me llevaron a convalidar el artículo 149 impugnado, me llevan a una conclusión distinta respecto del diverso 151, párrafo primero, ya que en este caso no se estableció ningún rango que permita limitar o determinar las sanciones aplicables.

El párrafo primero, impugnado, establece: "Las sanciones por violaciones a esta ley y a su reglamento, serán determinadas ... por la secretaría.". Tales sanciones consistirán en multas, porque el párrafo siguiente dispone que el pago de las sanciones corresponde a la Secretaría de Finanzas del Estado; no obstante, no se dispone ningún rango para su determinación, lo que acentúa la enorme discrecionalidad de la autoridad administrativa.



En el precedente del amparo directo en revisión 2811/2010, la ley ahí impugnada establecía la sanción por rangos, y así se impedía el actuar arbitrario de la autoridad y permitía individualizar la pena. En similares términos se decantó el amparo directo en revisión 3508/2013, también ya referido. En este último precedente incluso se brinda una evolución jurisprudencial en este tema y se proponen tres valores contenidos en el principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador:

- 1) El control democrático de la política punitiva en la materia, mediante un requisito mínimo del principio de reserva de ley.
- 2) La previsibilidad de las consecuencias de las personas, mediante el principio de tipicidad.
- 3) El correlativo fin de proscribir la arbitrariedad de la autoridad.

Desde mi punto de vista, los primeros 2 principios sí se encuentran garantizados, debido a que sí se cumple, en los términos previstos en los precedentes, una reserva de ley y porque los sujetos de las infracciones conocen las conductas prohibidas y que en caso de llevarlas a cabo se harán acreedores a una sanción. Sin embargo, el tercero de ellos no, porque como ya lo señalé, no existen montos o rangos mínimos y máximos a considerar por la autoridad para la imposición de las sanciones, de ahí que, en este caso, la delegación que el legislador previó en favor del reglamento es inconstitucional.

Luego, al no existir un parámetro de aplicación objetiva de las sanciones que eviten un ejercicio arbitrario de autoridad, el artículo 151, párrafo primero, impugnado, es violatorio del principio de tipicidad.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 60/2018.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesiones celebradas el dieciséis y veinte de enero de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad 60/2018, promovida por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 149, segundo párrafo, y 151, primer párrafo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, publicada mediante Decreto en el Periódico Oficial de



la entidad federativa el veinte de junio de dos mil dieciocho, en los que se estableció que "*Los supuestos específicos de infracción a la presente ley serán determinados en su reglamento*" y que "*Las sanciones por las violaciones a esta ley y a su reglamento, serán determinadas con base en ellos, por la secretaría*", respectivamente.

En la sesión de veinte de enero de dos mil veinte, por una parte, se desestimó la acción respecto de la propuesta relativa al estudio sobre la invalidez del artículo 149, segundo párrafo, de la ley en cuestión, al no haberse alcanzado la votación calificada prevista en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto,¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72² de la ley reglamentaria de la materia para declarar la inconstitucionalidad con efectos generales del precepto cuestionado.

Por otra parte, una mayoría calificada de Ministras y Ministros votaron por declarar la invalidez del artículo 151, primer párrafo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes.

Ello bajo la consideración total consistente en que dicha porción normativa vulneraba los principios de seguridad jurídica y reserva de ley, pues el legislador no había precisado cuáles eran las infracciones a la ley que podían derivar en una sanción, ni había señalado las sanciones que podían llegar a imponerse, y si bien en el artículo 150 se había precisado que "Cualquier infracción que sea sancionada administrativa o pecuniariamente, deberá resarcir también los daños y perjuicios ocasionados a terceros, de acuerdo con la legislación correspondiente", lo cierto es que de allí sólo se advertía que, además de las sanciones pecuniarias, podrían existir otras de naturaleza administrativa, sin que se hubiese establecido en ley a cuáles se refería concretamente.

En este sentido, la mayoría consideró que el legislador local había delegado al reglamento el establecimiento y regulación de las sanciones, sin que existiera

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. ...

"Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos."

² "Artículo 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

"Si con posterioridad a la entrada en vigor de la declaratoria se aplicara la norma general declarada inválida, el afectado podrá denunciar dicho acto de conformidad con el procedimiento previsto para tal efecto en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



justificación alguna para ello, además de que tal delegación o remisión se había realizado en términos absolutos y sin establecer alguna directriz o lineamiento, lo cual era inaceptable en el presente caso, pues no existía justificación alguna para ello.

Sentido del voto

Tal como lo manifesté en la sesión respectiva, respetuosamente considero que en el presente caso debió sostenerse la validez de los preceptos impugnados, por las razones siguientes.

En principio hay que tomar en consideración que las normas que fueron materia de análisis, se encuentran dentro del título séptimo³ de la Ley para el Desarrollo

³ "Título séptimo

"Infracciones, sanciones y medios de defensa

"Capítulo I

"Infracciones

"Artículo 149. Las autoridades encargadas de aplicar esta ley, están sujetas a las disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes. Por lo tanto, cualquier persona, con aportación de pruebas y bajo su estricta responsabilidad, podrá denunciar actos u omisiones que constituyan causa de responsabilidad de los servidores públicos.

"Los supuestos específicos de infracción a la presente ley serán determinados en su reglamento.

"Las denuncias serán presentadas ante la secretaría o, en su caso, ante la Contraloría del Estado."

"Artículo 150. Cualquier infracción que sea sancionada administrativa o pecuniariamente, deberá resarcir también los daños y perjuicios ocasionados a terceros, de acuerdo con la legislación correspondiente."

"Capítulo II

"Sanciones

"Artículo 151. Las sanciones por las violaciones a esta ley y a su reglamento, serán determinadas con base en ellos, por la secretaría.

"La Secretaría de Finanzas del Estado, será la encargada de recibir el pago de dichas sanciones.

"Las sanciones serán impuestas, independientemente de las que resulten de la aplicación de la legislación penal o civil, debiéndose tomar en cuenta la gravedad de la infracción y las circunstancias económicas del infractor.

"Las sanciones previstas en el presente artículo serán aplicables, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil o administrativa que corresponda.

"En caso de reincidencia en la comisión de infracciones o faltas a que alude el presente artículo, la sanción pecuniaria será aumentada en un cien por ciento."

"Artículo 152. Las sanciones pecuniarias a que se refiere este capítulo se considerarán créditos fiscales y serán hechos efectivos por la Secretaría de Finanzas a través de sus oficinas de recaudación.

"El procedimiento de notificación, ejecución y extinción de las sanciones pecuniarias, así como los recursos administrativos para oponerse al procedimiento económico coactivo, se sujetará a las disposiciones del Código Fiscal del Estado de Aguascalientes, a la Ley Hacendaria del Estado de Aguascalientes, la Ley del Procedimiento Administrativo y la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo."

"Capítulo III

"Impugnación de resoluciones en la materia

"Artículo 153. En contra de los actos o resoluciones que se dicten en los términos de esta ley y las demás disposiciones legales aplicables, procede el recurso de reconsideración.



Agrícola del Estado de Aguascalientes, que se refiere a infracciones, sanciones y medios de defensa; esto es, forman parte de un subsistema creado dentro de la propia ley que, cabe señalar, no es una ley específica en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos, sino que simplemente incorpora un apartado que busca atender al sistema anticorrupción que se ha constituido en México, y en específico, a lo que se dispone en la Ley General de Responsabilidades Administrativas publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis.

Lo anterior queda más claro si tomamos en cuenta que el artículo 149 de la ley local impugnada⁴ señala que las autoridades encargadas de aplicar esa legislación están sujetas a las disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, la cual, a su vez, debe ajustarse a lo que dispone la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en términos de lo establecido en el artículo segundo transitorio del decreto por el que se expidió esta última.⁵

Es importante también recordar que la mencionada ley general fue expedida por el Congreso de la Unión en términos de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"Dicho medio de impugnación tiene por objeto que la autoridad revoque o modifique las resoluciones administrativas que se reclaman."

"Artículo 154. El recurso de reconsideración deberá presentarse por escrito ante la autoridad que dictó la resolución que se reclama, dentro de los diez días hábiles siguientes a partir de la notificación de la resolución que se reclama y al admitirlo se suspenderán los efectos de la resolución, cuando éstos no se hayan consumado, siempre que no se altere el orden público o se afecte el interés social."

"Artículo 155. En el escrito de reconsideración se expresarán: nombre, domicilio de quien promueve, los agravios que considere se le causan, la resolución que motive el recurso y la autoridad que haya dictado el acto reclamado.

"En el mismo escrito deberán ofrecerse las pruebas y alegatos, especificando los puntos sobre los que deban versar, mismos que en ningún caso serán extraños a la cuestión debatida."

"Artículo 156. Admitido el recurso por la autoridad, se dictará la resolución que corresponda en un plazo de diez días hábiles, misma que se deberá notificar en forma personal al interesado."

"Artículo 157. Conforme lo dispone el artículo 10 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, la persona afectada por la resolución administrativa, puede optar por interponer el recurso de reconsideración o iniciar el juicio correspondiente ante la Sala Administrativa del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes."

⁴ Transcrito en el pie de página anterior.

⁵ "Segundo. Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente decreto."



"...

"XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación."

Esto me parece de crucial relevancia debido a que, como ya lo he mencionado en diversas discusiones, para analizar la constitucionalidad de leyes locales que derivan de leyes generales emitidas por el Congreso de la Unión en uso de la facultad otorgada por la propia Constitución Federal, debe atenderse no solamente a lo que señala la Carta Magna, sino también a lo que se establece en la ley general respectiva.

En este contexto, debe destacarse que, en lo que aquí interesa, la propia Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé una norma abierta, que permite que sean las propias autoridades aplicadoras de la ley quienes determinen qué conductas pueden ser o no susceptibles de sanción frente a una conducta "no grave".

Ello se advierte de la lectura de su artículo 50, primer párrafo, que dispone:

"Artículo 50. También se considerará falta administrativa no grave, los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves señaladas en el capítulo siguiente, cause un servidor público a la hacienda pública o al patrimonio de un ente público."

Esa disposición se recoge en el artículo 37, párrafo primero, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes,⁶ a la que hace

⁶ **"Artículo 37.** También se considerará falta administrativa no grave, los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves señaladas en el capítulo siguiente, cause un servidor público a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos.

"Los entes públicos o los particulares que, en términos de este artículo, hayan recibido recursos públicos, sin tener derecho a los mismos, deberán reintegrarlos a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos afectados en un plazo no mayor a 90 días, contados a partir de la notificación correspondiente por parte de la Auditoría Superior de la Federación, del órgano superior o de la autoridad resolutora.

"En caso de que no se realice el reintegro de los recursos señalados en el párrafo anterior, estos serán considerados créditos fiscales, por lo que el Servicio de Administración Tributaria en el caso de los recursos federales, y la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado y/o las unidades



remisión la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes que fue materia de análisis en este caso.

En este sentido, si la propia ley general que rige en materia de responsabilidades administrativas para toda la República –y a la cual se deben ajustar las leyes locales que de alguna forma tengan vinculación con esta materia– prevé la posibilidad de establecer normas abiertas en tratándose de la determinación de supuestos de infracción, respetuosamente considero que en el presente caso resulta válido que, partiendo de una interpretación conforme, la Ley de Desarrollo Agrícola para el Estado de Aguascalientes prevea también normas abiertas en relación con las infracciones y sanciones, y remita al reglamento respectivo para que se precisen y pormenoricen.

Con base en lo anterior, y contrario a lo sostenido por la mayoría, desde mi perspectiva los preceptos que fueron materia de análisis en el presente asunto admitían una interpretación conforme y, en consecuencia, debieron considerarse constitucionales.

Ello no implica que la autoridad administrativa, al expedir el reglamento correspondiente, pueda establecer cualquier tipo de infracción o sanción para los sujetos obligados en términos de la ley general y local respectivas, pues en todo caso, la pormenorización de esas infracciones y sanciones deberá ajustarse a lo dispuesto en esas leyes, pues de no hacerse así, dicho reglamento sí podrá ser tachado de inconstitucional, al no someterse a los parámetros establecidos en esas normas.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

administrativas competentes en los Municipios, en términos del Código Fiscal del Estado y demás las (sic) Leyes de Hacienda respectivas.

"La autoridad resolutora podrá abstenerse de imponer la sanción que corresponda conforme al artículo 61 de esta ley, cuando el daño o perjuicio a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos no exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización y el daño haya sido resarcido o recuperado."



Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 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 60/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesiones de dieciséis y veinte de enero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, en la que se analizó la validez de los artículos 149, segundo párrafo, y 151, primer párrafo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes.¹ Por lo que hace al primero de estos artículos, se desestimó la acción al no haber alcanzado la votación calificada para declarar su invalidez; sin embargo, sí hubo una mayoría idónea para declarar la invalidez del artículo 151, párrafo primero, bajo el argumento de que transgredía los principios de seguridad jurídica y legalidad en su vertiente de reserva de ley.

I. Opinión de la mayoría

En síntesis, al resolver sobre la constitucionalidad del artículo 151, primer párrafo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno reconocieron, por una parte, que

¹ **"Artículo 149.** Las autoridades encargadas de aplicar esta ley, están sujetas a las disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes. Por lo tanto, cualquier persona, con aportación de pruebas y bajo su estricta responsabilidad, podrá denunciar actos u omisiones que constituyan causa de responsabilidad de los servidores públicos.

"Los supuestos específicos de infracción a la presente ley serán determinados en su reglamento.

"Las denuncias serán presentadas ante la secretaría o, en su caso, ante la Contraloría del Estado."

"Artículo 151. Las sanciones por las violaciones a esta ley y a su reglamento, serán determinadas con base en ellos, por la secretaría.

"La Secretaría de Finanzas del Estado, será la encargada de recibir el pago de dichas sanciones.

"Las sanciones serán impuestas, independientemente de las que resulten de la aplicación de la legislación penal o civil, debiéndose tomar en cuenta la gravedad de la infracción y las circunstancias económicas del infractor.

"Las sanciones previstas en el presente artículo serán aplicables, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil o administrativa que corresponda.

"En caso de reincidencia en la comisión de infracciones o faltas a que alude el presente artículo, la sanción pecuniaria será aumentada en un cien por ciento."



nada impide que una ley faculte a la autoridad administrativa para que, en ejercicio de su facultad reglamentaria o a través de cláusulas habilitantes, desarrolle, complemente o pormenore algunos elementos de las conductas que configuren una infracción a la ley, o los elementos fácticos que habrán de tomarse en cuenta para determinar la sanción que proceda, pues el principio de reserva de ley puede modularse en materia de derecho administrativo sancionador.

No obstante, en el caso concreto se consideró que al no tratarse de una materia en la que participe un órgano de alta especialidad o autónomo, sino cuya aplicación corresponde esencialmente a la administración pública centralizada y descentralizada del Estado de Aguascalientes, así como a los productores y organizaciones agrícolas locales, no se advertía que el desarrollo de las sanciones requiriera atender necesidades técnicas de difícil acceso para quienes participaron en su proceso legislativo. Por esta razón, se estimó que el legislador estaba obligado a señalar *mínimamente* las conductas cuyo incumplimiento ameritaba ser sancionado, las formas de reprimirlas y los criterios que debían orientar su individualización.

Efectivamente, se argumentó que la norma impugnada presentaba diversas "deficiencias", entre las que se señalaron: **1)** que no se precisaban expresamente las sanciones "administrativas" procedentes, lo que abría la puerta a que en el reglamento respectivo se desarrollaran toda clase de sanciones; **2)** que no se aludía a las conductas que específicamente podían dar lugar a una sanción; **3)** que el artículo impugnado no brindaba certeza sobre los montos de las sanciones pecuniarias ni sobre si debía existir un mínimo y un máximo; y, **4)** que no se expresaban cuáles serían las sanciones que en concreto debían proceder frente a las violaciones a las hipótesis contenidas en el reglamento.

Así las cosas, dado que el artículo impugnado delegaba en términos absolutos y sin directriz o lineamiento alguno, cuáles debían ser las infracciones a la ley y omitía enunciar los montos de las sanciones procedentes, en la sentencia se concluyó que ello producía una palmaria violación a los principios de seguridad jurídica y reserva de ley. Lo anterior, pues ello ocasionaba que la facultad reglamentaria en el aspecto punible-administrativo pudiera ejercerse de forma omnimoda, es decir, sin que el reglamento respectivo pudiera encontrar en la ley que lo precedía su justificación y medida.

II. Razones del disenso

Respetuosamente difiero de la conclusión alcanzada por la mayoría de mis compañeros, así como de las consideraciones que la sustentan y formulo el presen-



te voto particular para explicar las razones por las que –desde mi óptica– se debió **reconocer la validez** de los artículos 149, segundo párrafo, y 151, primer párrafo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes.

En primer lugar, es importante destacar que este tema fue abordado por la Primera Sala de este Alto Tribunal al resolver los **amparos directos en revisión 2811/2010² y 3508/2013,³ así como el amparo en revisión 611/2016;⁴** en los que reconoció que el derecho administrativo sancionador efectivamente participa de la naturaleza del derecho punitivo del Estado, por lo que tiene aplicación el principio de legalidad previsto en el artículo 14 constitucional; mismo que exige que las infracciones y las sanciones deben estar impuestas en una ley en sentido formal y material, así como que sus elementos deben estar definidos de manera clara y precisa para permitir su actualización previsible y controlable por las partes.

No obstante, en dichos precedentes se dijo también que **dicho criterio no implica cancelar el desarrollo de una cierta facultad de apreciación de la autoridad administrativa**, pues el fin perseguido no es excluir a ésta del desarrollo del derecho administrativo sancionador, sino garantizar el valor preservado por el principio de legalidad: **proscribir la arbitrariedad de la actuación estatal y garantizar que los ciudadanos puedan prever las consecuencias de sus actos.**

Así, se señaló que el entendimiento del principio de legalidad –en su vertiente de reserva de ley– **ha evolucionado al grado de permitir al legislador habilitar la participación de órganos administrativos o del Ejecutivo para desarrollar una regulación especializada y técnica sobre temas constitucionalmente relevantes, los cuales no podrían ser desarrollados óptimamente en el proceso legislativo, pues se arriesga que la legislación que se emita para tal efecto resulte obsoleta o ineficaz para responder a las necesidad de los sectores especializados.** En otras palabras, la intervención de los órganos administrativos se justifica por el balance que debe existir entre la legitimidad democrática de la sanción y el alto grado de especialidad que requiere la materia administrativa-regulatoria, así como con el dinamismo que la caracteriza y la necesidad de una adaptación incesante.

² Resuelto en sesión de seis de abril de dos mil once, bajo la ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia y por unanimidad de cinco votos.

³ Resuelto en sesión de treinta de abril de dos mil catorce, bajo la ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y por unanimidad de cinco votos.

⁴ Resuelto en sesión de treinta de abril de dos mil catorce, bajo la ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y por unanimidad de cinco votos.



Por tanto, la Primera Sala entendió que el sub-principio de reserva de ley en esta materia exige que la toma de decisiones públicas resida en la ley y permite al legislador preservar su control democrático mediante la delegación de acotadas facultades de creación normativa a órganos administrativos, **siempre y cuando se compruebe la existencia de esa voluntad legislativa de delegación y se actúe sobre la base de los lineamientos de política legislativa establecida en la ley.**

Para determinar lo anterior, se debe constatar si el esquema legal establece una predeterminación inteligible de la conducta infractora –sin que sea necesaria una concentración normativa–, **mediante una regulación suficiente que admita la integración de obligaciones cuyo incumplimiento sea sancionado.** De esta forma, lo relevante es determinar si se obtiene la finalidad de la previsibilidad y de la proscripción de la arbitrariedad, insertos en la centralidad del principio de legalidad.

Así las cosas, **se estableció que las normas legales que establecen como conducta infractora el incumplimiento a las obligaciones establecidas en la ley y en los reglamentos o fuentes administrativas son admisibles constitucionalmente.** Sin embargo, si las obligaciones establecidas en ordenamientos de naturaleza administrativa no guardan una relación racional con lo establecido en la ley, sino que contienen un desarrollo normativo incompatible con lo previsto por el legislador, o bien, se trate de normas administrativas que no encuentren justificación en alguna racionalidad técnica y de especialización, los Jueces constitucionales deberán declararlas inconstitucionales por violar el principio de reserva de ley, al sobrepasar los límites del modelo de estado regulador admisible constitucionalmente.

Bajo estos criterios, los cuales suscribí como integrante de la Primera Sala, en los **amparos directos en revisión 2811/2010 y 3508/2013**, se analizó el artículo 15 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional del Ramo del Petróleo⁵ y se concluyó que dicho precepto era acorde al principio de legalidad;

⁵ **"Artículo 15.** Las infracciones a esta ley y a sus disposiciones reglamentarias podrán ser sancionadas con multas de 1,000 a 100,000 veces el importe del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en la fecha en que se incurra en la falta, a juicio de la autoridad competente, tomando en cuenta la importancia de la falta. En caso de infracción a lo dispuesto por los párrafos cuarto y quinto del artículo 4o. de esta ley, sin perjuicio de las sanciones previstas en el párrafo anterior, el infractor perderá en favor de Petróleos Mexicanos los subproductos petrolíferos o petroquímicos básicos obtenidos.

"Para aplicar este artículo, se seguirá el procedimiento previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo."



mientras que en el **amparo en revisión 611/2016** se arribó a la misma conclusión respecto del artículo del artículo 71, inciso c), fracción V, de la Ley Federal de Telecomunicaciones.⁶

Ahora bien, desde mi punto de vista, tanto aquellos asuntos como el que ahora nos ocupa versan sobre normas relacionadas con sanciones administrativas a que están sujetos los particulares con motivo de una actividad de interés público regulado administrativamente –en el presente caso, el desarrollo agrícola–, las cuales presentan características de **especialidad técnica**; por lo que los criterios antes expuestos son enteramente aplicables a las normas que ahora se analizan. Lo anterior, sin que resulte relevante que en la gestión y operación de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes no participe algún órgano de alta especialidad o autónomo, pues se entiende que el desarrollo de regulación especializada también puede recaer en la administración pública del Estado.

Así las cosas, estimo que para determinar si la norma impugnada es o no contraria al sub-principio de reserva de ley, resulta imperativo analizar si: **i.** existe una voluntad legislativa de delegación no prohibida constitucionalmente; y **ii.** existe un desarrollo legislativo suficiente que establezca un marco general de regulación del sector en cuestión a partir del cual se genere una predeterminación cierta de la conducta a sancionar, así como pautas mínimas que el Ejecutivo deberá atender al momento de desarrollar los tipos administrativos.

Por lo que hace al primer requisito, **en el caso es clara la intención del legislador de delegar en la facultad reglamentaria del Ejecutivo los supuestos específicos de infracción a la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes**, tal como se desprende de los propios artículos impugnados, así como del contenido de los artículos 9, 12, 14, 149 y 150.⁷

⁶ **Artículo 71.** Las infracciones a lo dispuesto en esta ley, se sancionarán por la secretaría de conformidad con lo siguiente:

"...

C. Con multa de 2,000 a 20,000 salarios mínimos por:

"...

V. Otras violaciones a disposiciones de esta ley y las disposiciones reglamentarias y administrativas que de ella emanen."

⁷ **Artículo 9o.** Son facultades de la secretaría:

"...

VI. Elaborar y someter a la consideración del gobernador del Estado el reglamento para la aplicación de esta ley."

Artículo 12. Son facultades de la Secretaría de Finanzas, en materia agrícola:



En segundo lugar, es necesario verificar si existe un marco legislativo suficiente para identificar los principios generales de la política pública a los que se deba apegar la función reglamentaria del Ejecutivo. Sobre este punto, observo que en diversas partes de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes se establecen diversas obligaciones a cargo de productores y organizaciones agrícolas; particularmente en el título sexto (denominado "*Inspección y Vigilancia*"), en donde se establecen obligaciones relacionadas con sanidad vegetal, protección y prevención fitosanitaria, uso y aplicación de fertilizantes, agroquímicos y agentes de control biológico, regularización y certificación de semillas y material vegetativo para plantaciones, entre otras.

Así, **considero que es precisamente este conjunto de obligaciones el que conforma el marco a que deberá ajustarse la labor reglamentaria de la autoridad administrativa, so pena de transgredir el sub-principio de reserva de ley.** Lo anterior, en el entendido de que no era *necesario* que el legislador realizara una concentración normativa de las conductas sancionables en algún apartado de la ley en comento, sino que basta constatar que en el esquema legal se estableciera con una predeterminación inteligible la conducta infractora, mediante una regulación suficiente que admita la integración de obligaciones cuyo incumplimiento pueda o deba ser sancionado.

Ahora bien, por lo que hace a las pautas mínimas para desarrollar los tipos administrativos, advierto que en el título séptimo de la Ley (denominado "*Infracciones, sanciones y medios de defensa*") se establecieron diversos artículos –entre ellos, los ahora impugnados– de donde se desprende que tanto las infracciones como las sanciones serán determinadas en el reglamento –lo que otorga

"...

"III. Recaudar, determinar e imponer, en ejercicio de sus facultades y atribuciones, los recursos que se deriven de las sanciones económicas impuestas con motivo de las infracciones cometidas en contra de la presente ley y de su reglamento."

"**Artículo 14.** Son facultades de la Contraloría del Estado, en materia agrícola:

"...

"II. Aplicar las sanciones correspondientes por las infracciones que se cometan a la presente ley."

"**Artículo 149.** Las autoridades encargadas de aplicar esta ley, están sujetas a las disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes. Por lo tanto, cualquier persona, con aportación de pruebas y bajo su estricta responsabilidad, podrá denunciar actos u omisiones que constituyan causa de responsabilidad de los servidores públicos.

"Los supuestos específicos de infracción a la presente ley serán determinados en su reglamento.

"Las denuncias serán presentadas ante la secretaria o, en su caso, ante la Contraloría del Estado."

"**Artículo 150.** Cualquier infracción que sea sancionada administrativa o pecuniariamente, deberá resarcir también los daños y perjuicios ocasionados a terceros, de acuerdo con la legislación correspondiente."



seguridad jurídica a los sujetos de la ley sobre dónde se encuentran los supuestos específicos que podrían dar lugar a una sanción— y que aquellas serán sancionadas administrativa o pecuniariamente.⁸

Incluso, en el párrafo segundo del artículo 151 se establece que la Secretaría de Finanzas del Estado, será la encargada de recibir el pago de las sanciones por las violaciones a esta ley y su reglamento, lo que pone de manifiesto la voluntad legislativa de que las sanciones que fije el Ejecutivo sean de naturaleza pecuniaria. Además, en lo que se refiere a la individualización de la sanción, el párrafo tercero de la misma disposición señala que para la imposición de la sanción deberá tomarse en cuenta la gravedad de la infracción y las circunstancias económicas del infractor; mientras que el párrafo quinto prevé un aumento del cien por ciento de la sanción pecuniaria en casos de reincidencia.

No pasa desapercibido que el presente asunto se distingue de los precedentes en el sentido de que en las normas ahí impugnadas se incluía un parámetro de sanción al que debía ajustarse la autoridad administrativa, mientras que la presente ley no especifica los montos de las sanciones que deberán corresponder a las infracciones correspondientes. Sin embargo, como señalé en los párrafos anteriores, las normas impugnadas **sí cuentan con una delimitación sobre la naturaleza de las sanciones a aplicar**; sin que la fijación de las sanciones en específico sea una cuestión que necesariamente debe reservarse a la sede legislativa, por las mismas razones que he apuntado anteriormente.

En conclusión, dado que la ley impugnada sí cuenta con lineamientos de política legislativa para guiar la facultad reglamentaria del Ejecutivo, sumado a que la voluntad legislativa de delegación es expresa e inequívoca, concluyo que no actualiza una violación al sub-principio de reserva de ley y, por tanto, debió declararse la **validez** de los artículos 149, segundo párrafo, y 151, primer párrafo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁸ "Artículo 150. Cualquier infracción que sea sancionada administrativa o pecuniariamente, deberá resarcir también los daños y perjuicios ocasionados a terceros, de acuerdo con la legislación correspondiente."



Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 60/2018.

En sesión de veinte de enero de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos demandando la invalidez de los artículos 149, segundo párrafo, y 151, primer párrafo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, publicada mediante decreto en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veinte de junio de dos mil dieciocho.

El tema central consistió en verificar si los artículos impugnados resultaban inconstitucionales por no establecer con precisión las conductas infractoras, ni las sanciones aplicables. De ahí que, para una mejor comprensión del tema conviene conocer el texto de los preceptos en cuestión.

"Artículo 149. Las autoridades encargadas de aplicar esta ley, están sujetas a las disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes. Por lo tanto, cualquier persona, con aportación de pruebas y bajo su estricta responsabilidad, podrá denunciar actos u omisiones que constituyan causa de responsabilidad de los servidores públicos.

"Los supuestos específicos de infracción a la presente ley serán determinados en su reglamento.

"Las denuncias serán presentadas ante la secretaría o, en su caso, ante la contraloría del Estado."

"Artículo 151. Las sanciones por las violaciones a esta ley y a su reglamento, serán determinadas con base en ellos, por la secretaría.

"La Secretaría de Finanzas del Estado, será la encargada de recibir el pago de dichas sanciones. Las sanciones serán impuestas, independientemente de las que resulten de la aplicación de la legislación penal o civil, debiéndose tomar en cuenta la gravedad de la infracción y las circunstancias económicas del infractor.

"Las sanciones previstas en el presente artículo serán aplicables, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil o administrativa que corresponda.

"En caso de reincidencia en la comisión de infracciones o faltas a que alude el presente artículo, la sanción pecuniaria será aumentada en un cien por ciento."



Al respecto, se obtuvo una mayoría de siete votos por declarar la inconstitucionalidad del artículo 149, párrafo segundo, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, votación que al no ser calificada (ocho votos) derivó en desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto de dicha norma general.

Por el contrario, la propuesta de invalidez del artículo 151, párrafo primero, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes obtuvo una mayoría calificada de ocho votos, lo cual ocasionó su expulsión de nuestro sistema jurídico.

En la sesión respectiva voté a favor del sentido del proyecto y por la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, aunque ello lo hice exclusivamente desde la perspectiva de una flagrante violación al principio de legalidad en su vertiente de tipicidad, aplicable en forma modulada por tratarse de normativa inherente al derecho administrativo sancionador.

Por lo anterior, anuncie la emisión del presente voto concurrente para enfatizar la importancia que, en mi opinión, tenía acotar las razones por las cuales los preceptos impugnados efectivamente resultan incompatibles con el Texto Constitucional, ya que la sentencia aprobada desbordó las razones que efectivamente permitirían justificar la inconstitucionalidad decretada.

I. Razones de la concurrencia

En la sentencia aprobada se da cuenta, por una parte, con la desestimación de la acción respecto del precepto que no obtuvo votación calificada y, por otra parte, desarrolla las razones por las cuales el artículo 151, párrafo primero, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes es inconstitucional. La consideración total de dicha determinación fue que:

La ley reclamada carece por completo de supuestos que podrían dar lugar a sanciones, sin que baste que a lo largo de su articulado establezca facultades de inspección y vigilancia en distintos rubros relacionados con las materias tales como: sanidad vegetal; prevención y detección fitosanitaria; uso y aplicación de fertilizantes, agroquímicos y agentes de control biológico; distintivo estatal agrícola; etcétera; e inclusive, habilite a inspectores agrícolas, pues resulta muy complicado para los destinatarios de la norma saber si la desatención a cada una de las obligaciones da lugar o no a una sanción "administrativa" o pecuniaria de las que menciona el artículo 150 antes comentado, a grado tal que, en los términos en que está redactada la ley, el reglamento quedó facultado para establecer, indiscriminadamente y sin límite alguno,



castigar uno a uno el incumplimiento de los deberes previstos en el ordenamiento del que deriva.

Pese a que dicha consideración claramente está referida al principio de legalidad en su vertiente de tipicidad y que la misma sería suficiente para declarar la inconstitucionalidad del precepto en cuestión, en la sentencia se abundaron razones que llevaron a considerar la existencia de una "palmaria violación a los principios de seguridad jurídica y reserva de ley". Dichas consideraciones consistieron en que:

- 1) No se precisaron expresamente las sanciones "administrativas" a que alude el artículo 151, párrafo primero, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes lo cual provoca una gran inseguridad jurídica a sus destinatarios, porque en el reglamento respectivo podrían desarrollarse toda clase de sanciones, desde una simple amonestación hasta un arresto administrativo. 2) El precepto combatido no alude a una sola conducta que pueda dar lugar a una sanción, sino que lo único que se localiza a lo largo de la ley, es una constante remisión al ámbito reglamentario, pero sin precisar si la remisión a ese instrumento tiene o no por finalidad configurar un supuesto sancionatorio, y de qué tipo. 3) El artículo cuestionado tampoco brinda certeza sobre los montos de las sanciones pecuniarias, ni si habría un mínimo y un máximo, y es evidente que nada impedía al legislador reducir la posible arbitrariedad previendo topes superiores que cerraran un uso desmedido de la facultad reglamentaria. 4) El artículo 151 de la referida ley, es de tal vaguedad que solamente contiene una previsión implícita, no expresa, sobre cuáles serán las sanciones que en concreto proceda aplicar a quienes cometan las violaciones que se lleguen a instituir a nivel reglamentario, ya que únicamente refiere en términos generales: "Las sanciones por las violaciones a esta ley y a su reglamento, serán determinadas con base en ellos, por la secretaría"; lo cual no ofrece seguridad jurídica a los destinatarios de la norma.

Como se observa, las consideraciones transcritas si bien pueden tener alguna relación con el amplio principio de seguridad jurídica, nada tienen que ver con el principio de reserva de ley, es decir, aquel por virtud del cual determinadas materias o relaciones jurídicas únicamente pueden ser reguladas a través de una ley en sentido formal (órgano legislativo) y material (normas generales, abstractas e impersonales), dada la existencia de un mandato constitucional en ese sentido.

Por el contrario, las consideraciones relativas a la indefinición clara y cierta de las conductas infractoras y de las sanciones aplicables a cada una de ellas, así como la remisión ilimitada al reglamento de la ley impugnada o la vaguedad



de los términos empleados por el legislador, válidamente podrían justificar una vulneración del principio de tipicidad que también aplica para la materia administrativa sancionadora y conforme al cual, el legislador debe definir con un grado razonablemente inteligible las conductas infractoras y las sanciones aplicables, a fin de evitar la aplicación arbitraria o inexacta de las mismas.

Más aún, me parece un contrasentido que en buena parte de las consideraciones de la sentencia aprobada se haya hecho referencia a que no es inválido que, en determinados supuestos, el legislador habilite a normas reglamentarias para desarrollar supuestos de infracción o aspectos técnicos para la acreditación de las conductas infractoras, y después se haga referencia al principio de reserva de ley para pretender justificar la inconstitucionalidad de un precepto que precisamente habilita a normas reglamentarias para definir infracciones y sanciones.

Por lo anterior, en las sesiones enfatiqué que mi voto por la inconstitucionalidad de los artículos impugnados se limitaba a la violación del principio de legalidad en su vertiente de tipicidad y que me parecían innecesarios los argumentos tendentes a evidenciar una violación a otros principios constitucionales, particularmente el de reserva de ley.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular y concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la acción de inconstitucionalidad 60/2018.

I. Antecedentes

En sesión pública de veinte de enero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la acción de inconstitucionalidad 60/2018 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el sentido de:

- Desestimar la acción de inconstitucionalidad, con respecto a la solicitud de invalidez del artículo 149, segundo párrafo de la **Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes**, toda vez que no se logró la mayoría calificada requerida para ello (sólo se alcanzaron siete votos por la invalidez).
- Declarar por mayoría de ocho votos, la invalidez del artículo 151, primer párrafo del referido ordenamiento.



II. Consideraciones del proyecto

El proyecto inicialmente circulado, proponía declarar fundados los conceptos de invalidez, esencialmente, bajo las siguientes consideraciones:

- El artículo 149, segundo párrafo, faculta ampliamente al ejecutivo para que, en el reglamento, establezca indiscriminadamente y sin límite alguno los supuestos específicos de infracción.
- Ello se estimó, vulnera el artículo 14 constitucional que exige que las infracciones y las sanciones estén determinadas en la ley, sin que resulte admisible que el legislador delegue en términos absolutos y sin directrices, tal concreción al ejecutivo, por medio del reglamento respectivo.
- El artículo 151, primer párrafo, contiene una previsión que no ofrece seguridad jurídica a los gobernados, en tanto que, de manera amplia, indica que: "*Las sanciones por las violaciones a esta ley y a su reglamento, serán determinadas con base en ellos, por la secretaría*". Lo anterior, permitiendo que en el reglamento se desarrolle todo tipo de sanciones, desde una amonestación hasta un arresto administrativo, sin mayor límite al respecto.

Durante la discusión inicial del asunto, en sesión del jueves dieciséis de enero de dos mil veinte, los integrantes del Tribunal Pleno expresaron diversas opiniones que llevaron a la Ministra ponente a plantear ajustes al proyecto, lo cual se circuló de forma previa a la sesión del veinte de enero siguiente, en la que alcanzó mayoría la invalidez del artículo 151, primer párrafo, de la ley impugnada, pero no la invalidez del artículo 149, segundo párrafo, atendiendo a que para algunos Ministros, debía en el caso, ser mayor la modulación de los principios del derecho penal al derecho administrativo sancionador, además de que, en su caso, una interpretación conforme de la norma podía salvar la inconstitucionalidad planteada.

En cualquier caso, me reservé la emisión del presente voto, a fin de expresar las razones que sustentan mi postura a favor de la inconstitucionalidad de los dos preceptos impugnados.

III. Razones del voto particular

En principio, me parece que era viable declarar la invalidez del artículo 149, segundo párrafo de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, que dispone lo siguiente:



"**Artículo 149.** Las autoridades encargadas de aplicar esta ley están sujetas a las disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes. Por lo tanto, cualquier persona, con aportación de pruebas y bajo su estricta responsabilidad, podrá denunciar actos u omisiones que constituyan causa de responsabilidad de los servidores públicos.

"Los supuestos específicos de infracción a la presente ley serán determinados en su reglamento."

Lo anterior, atendiendo a que, la referida porción normativa, incluye un mandato de carácter "**absoluto**", para que el Ejecutivo del Estado, a partir del respectivo reglamento, establezca las conductas, hipótesis y sanciones respectivas, lo que a mi juicio vulnera los principios de legalidad y reserva de ley.

Como se observa del texto transcrito, ni siquiera podemos hablar propiamente de que la ley, tras una definición abstracta, genérica o mínima, realiza al Ejecutivo una delegación o habilitación para que normativamente defina o precise cuestiones que, por su complejidad técnica o alto nivel de especialización, conviene sean desarrolladas en un reglamento; sino que, más bien, lo que ocurre, es que el legislador renuncia a su facultad imperiosa de fijar en la ley, cuando menos, las hipótesis genéricas de infracción y las respectivas sanciones.

Así, no podemos hablar ni siquiera de una modulación de los principios del derecho penal al derecho administrativo sancionador, porque, en realidad, la ley está desconociendo o inaplicando totalmente los principios de legalidad y reserva de ley a que me refiero.

Ante ello, el reglamento podría indebidamente establecer un amplio catálogo de infracciones no acotadas por la ley; y, a la vez, fijar sin límite o rango todo tipo de sanciones.

A los argumentos de inconstitucionalidad, sumaría también el de violación al principio de seguridad jurídica, ya que la norma generó distintas interpretaciones que incluso se discutieron en el propio Tribunal Pleno; entre ellas, aquellas referentes a si el primer párrafo del precepto, referido a responsabilidades administrativas, impactaba o no directamente al segundo párrafo, o si éste era independiente, como me parece es el caso.



IV. Razones del voto concurrente

En cuanto al artículo 151, primer párrafo de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, coincido con la declaración de invalidez del precepto, que a la letra dispone:

"Artículo 151. Las sanciones por las violaciones a esta ley y a su reglamento serán determinadas con base en ellos, por la secretaría.

"La Secretaría de Finanzas del Estado, será la encargada de recibir el pago de dichas sanciones.

"Las sanciones serán impuestas, independientemente de las que resulten de la aplicación de la legislación penal o civil, debiéndose tomar en cuenta la gravedad de la infracción y las circunstancias económicas del infractor.

"Las sanciones previstas en el presente artículo serán aplicables, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil o administrativa que corresponda.

"En caso de reincidencia en la comisión de infracciones o faltas a que alude el presente artículo, la sanción pecuniaria será aumentada en un cien por ciento."

En la sesión del veinte de enero de dos mil veinte, me expresé a favor del sentido del proyecto y de la invalidez de la norma, aunque ello no sólo por vulneración a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, sino también por vulneración al principio de seguridad jurídica.

Lo anterior, porque en un extremo, una lectura del artículo podría llevar a concluir que, incluso, la determinación de las sanciones correspondería a la "secretaría" y no al reglamento, lo que serían aún de mayor gravedad a la sola remisión absoluta a que sea la norma infra-legal la que defina las sanciones aplicables por violación a la ley y al propio reglamento.

En suma, en mi opinión, ambos preceptos resultan inconstitucionales no sólo porque vulneran el principio de legalidad, en sus vertientes de reserva de ley y subordinación jerárquica, sino porque, además, transgreden el principio de seguridad jurídica por la incertidumbre que pueden generar las diversas interpretaciones posibles de cada artículo impugnado.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (PGR) PARA PROMOVERLA EN TANTO NO SE EMITA LA DECLARATORIA DE ENTRADA EN VIGOR DE LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (FGR).

II. 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.

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

IV. LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL Y FAMILIAR. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA EXPEDIRLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 58, PÁRRAFO SEGUNDO, Y 868, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SE CONSIDERARÁ COMÚN Y POR TANTO SE CONTARÁ DESDE EL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE TODAS LAS PARTES HAYAN QUEDADO NOTIFICADAS, Y", DEL CÓDIGO PROCESAL CIVIL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

V. LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL Y FAMILIAR. LA REGULACIÓN DEL ACTUAR OFICIOSO DEL JUZGADOR EN EL SUPUESTO DE QUE SE CONSIDERE INCOMPETENTE PARA CONOCER DE UNA DEMANDA Y DEL MOMENTO EN QUE SE COMENZARÁ A COMPUTAR EL PLAZO PARA PROMOVER EL RECURSO DE APELACIÓN, CORRESPONDE A ESA MATERIA RESERVADA AL CONGRESO DE LA UNIÓN, POR LO QUE EL CONGRESO DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA CARECE DE COMPETENCIA PARA EMITIRLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 58, PÁRRAFO SEGUNDO, Y 868, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SE CONSIDERARÁ COMÚN Y POR TANTO SE CONTARÁ DESDE EL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE TODAS LAS PARTES HAYAN QUEDADO NOTIFICADAS, Y", DEL CÓDIGO PROCESAL CIVIL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).



VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 58, PÁRRAFO SEGUNDO, Y 868, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SE CONSIDERARÁ COMÚN Y POR TANTO SE CONTARÁ DESDE EL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE TODAS LAS PARTES HAYAN QUEDADO NOTIFICADAS, Y", DEL CÓDIGO PROCESAL CIVIL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL NO PRODUCE UN VACÍO NORMATIVO, TODA VEZ QUE LA LEGISLACIÓN DE LA FEDERACIÓN Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LA MATERIA CONTINÚA VIGENTE HASTA EN TANTO ENTRE EN VIGOR LA LEGISLACIÓN RESPECTIVA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 58, PÁRRAFO SEGUNDO, Y 868, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SE CONSIDERARÁ COMÚN Y PORTANTO SE CONTARÁ DESDE EL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE TODAS LAS PARTES HAYAN QUEDADO NOTIFICADAS, Y", DEL CÓDIGO PROCESAL CIVIL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2018. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 9 DE JUNIO DE 2020. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: MARÍA DOLORES IGAREDA DIEZ DE SOLLANO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al nueve de junio de dos mil veinte, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 32/2018, promovida por la Procuraduría General de la República en contra de los artículos 58 y 868 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Coahuila de Zaragoza, contenidos en los Decretos 1159 y 1161, respectivamente, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila el veintitrés de enero de dos mil dieciocho.



I. Antecedentes y trámite de la demanda

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el veintidós 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, en su carácter de subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 58 y 868 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Coahuila de Zaragoza (en adelante el "Código de Procedimientos Civiles"), contenidos en los Decretos 1159 y 1161, respectivamente, publicados en el Periódico Oficial del Estado el veintitrés de enero de dos mil dieciocho.

2. El veintitrés de febrero de dos mil dieciocho, por acuerdo de presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se tuvo por recibido el anterior escrito y se formó y registró el expediente de acción de inconstitucionalidad con el número 32/2018. Asimismo, se turnó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento. El veintiséis de febrero siguiente, el Ministro instructor admitió la demanda, dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza como autoridades demandadas para que rindieran sus respectivos informes.

3. **Conceptos de invalidez.** El subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República formula un solo concepto de invalidez, en el que argumenta, en esencia, lo siguiente:

a) Al reformar los artículos impugnados y regular la materia procesal civil, el Congreso del Estado de Coahuila invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión establecida en el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹ Dicho precepto establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar y es el resultado de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación mediante decreto de quince de septiembre de dos

¹ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar."



mil diecisiete, en la que el Poder Reformador analizó la necesidad de unificar la legislación procesal civil y familiar para establecer procedimientos homologados en todo el territorio nacional y dirimir las controversias entre particulares, lo cual permitiría procesos expeditos y uniformes en toda la República.

b) El artículo primero transitorio del decreto de reforma establece que la reforma constitucional entró en vigor el dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete, y, conforme al transitorio cuarto, la legislación única en materia procesal civil y familiar a cargo del Congreso de la Unión deberá emitirse en un plazo de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del decreto.

c) A partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional las Legislaturas de los Estados, inclusive el Congreso de la Ciudad de México, se encuentran impedidas para emitir disposiciones inherentes a la materia procesal civil y familiar, quedando dicha facultad reservada exclusivamente al Congreso de la Unión.

d) El legislador del Estado de Coahuila modificó los artículos 58 y 868 del Código de Procedimientos Civiles, cuyas reglas refieren cuestiones de naturaleza adjetiva, esto es, de competencia entre órganos jurisdiccionales y reglas relativas al plazo para interponer el recurso de apelación, actividad legislativa que se llevó a cabo cuando ya se estaba impedido para emitir disposiciones inherentes a la materia procesal civil y familiar, de conformidad con el decreto de reforma a la Constitución Federal.

4. Informe del Congreso del Estado de Coahuila. El dos de abril de dos mil dieciocho, el diputado presidente de la mesa directiva del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, Juan Antonio García Villa, rindió su informe en el que expone, en síntesis, lo siguiente:

a) Resultan infundados los argumentos de la Procuraduría General de la República, pues la entrada en vigor de la reforma constitucional se encuentra sujeta a *vacatio legis* y a las condiciones previstas en los artículos transitorios que el propio Constituyente estableció.



b) Por tanto, no obstante que en la reforma se señaló que ésta entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, no tiene los efectos de derogar las diversas disposiciones procesales federales o locales. Es decir, las leyes locales en la materia siguen vigentes hasta en tanto el Congreso de la Unión no emita leyes secundarias en materias procesal civil y familiar.

c) Al existir vigencia de la legislación procesal local, es constitucionalmente válido que se realicen las modificaciones necesarias para ajustarlas a los valores que se deseen proteger, conforme a la exposición de motivos que respaldan las modificaciones de los artículos impugnados.

d) El respeto a la garantía individual de la tutela jurisdiccional no puede considerarse postergado o sujeto a la condición suspensiva de que se emita la disposición legal que reglamente la forma y términos en los que deban desahogarse los procedimientos judiciales.

e) Atender a la solicitud de la Procuraduría General de la República llevaría a una parálisis legislativa absoluta por un tiempo prolongado que vulneraría los derechos humanos de acceso a la justicia rápida y expedita e implicaría desatender, además, el principio de progresividad, pues las reformas legales tutelan y protegen diversos derechos de las partes que intervienen en procedimientos judiciales.

5. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila. El diez de abril de dos mil dieciocho, el secretario de Gobierno del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, José María Fraustro Siller, en representación del gobernador del Estado, rindió su informe, en el que expone que la acción de inconstitucionalidad es infundada por lo siguiente:

a) El Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila actuó conforme a sus facultades de autoridad promulgadora y no se le atribuye de forma directa algún acto violatorio o concepto de invalidez en cuanto a la promulgación de las normas impugnadas.



b) Si bien es cierto que se promulgaron las reformas al Código de Procedimientos Civiles, fue así por ser un deber del Ejecutivo previsto en la propia Constitución Local, que dispone que el gobernador debe sancionar, promulgar, publicar y ejecutar las leyes o decretos que expida el Congreso Local, de lo cual se deduce que el Ejecutivo no intervino en el dictamen, discusión, votación, y aprobación de la norma impugnada.

c) Por otra parte, conforme al régimen transitorio de la reforma al artículo 73 de la Constitución Federal, las normas procesales en materia civil y familiar de las entidades federativas continúan vigentes hasta que entre en vigor la legislación secundaria que emita el Congreso de la Unión.

d) Con motivo de la *vacatio legis*, la legislación procesal local se encuentra vigente, por lo que, constitucionalmente, es válido que se realicen las modificaciones necesarias para ajustarlas a los altos valores que se desean proteger conforme a la exposición de motivos de la modificación a los artículos impugnados.

e) Atender a la solicitud de la Procuraduría General de la República llevaría a una parálisis legislativa absoluta por un tiempo prolongado que vulneraría los derechos humanos de acceso a la justicia rápida y expedita, e implicaría desatender, además, el principio de progresividad, pues las reformas legales tutelan y protegen diversos derechos de las partes que intervienen en procedimientos judiciales.

f) Si a la fecha el Congreso de la Unión no ha expedido la legislación para atender la competencia que le confiere el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal, es inconcuso que las autoridades locales deben seguir conociendo de los procesos de la materia conforme a las normas vigentes con todas sus implicaciones, incluida la revisión normativa.

g) Por ello, resulta infundado que las Legislaturas Locales no puedan, dentro del término de la *vacatio legis*, modificar sus disposiciones procedimentales en beneficio de los derechos de los justiciables, pues no se debe computar a partir de la publicación del decreto de reforma constitucional, sino del inicio de la vigencia de las normas.



h) La intención del Constituyente fue, en tanto entre en vigor la legislación de la materia, no dejar desprovistas a las autoridades tanto federales como locales de continuar aplicando la legislación como herramienta para la procuración de justicia, lo que implica no sólo la aplicación de la norma por las autoridades jurisdiccionales o administrativas, sino también la diligencia del legislador de velar por su observancia y vigencia práctica.

i) En suma, es constitucionalmente válido que los Estados, dentro del ámbito del tránsito de la reforma, puedan modificar su legislación a efecto de garantizar los principios constitucionales y los derechos que tienen los ciudadanos.

6. **Cierre de la instrucción.** Llevado a cabo el trámite legal correspondiente y concluida la etapa de presentación de alegatos, por acuerdo de veintitrés de mayo de dos mil dieciocho se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente a la ponencia del Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. Competencia

7. 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 c), de la Constitución Federal; en relación con el artículo décimo sexto transitorio del decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que se plantea la posible contradicción entre la Constitución Federal y lo dispuesto en dos artículos del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Coahuila.

III. Precisión de las normas reclamadas

8. Del análisis del escrito de demanda de la acción de inconstitucionalidad se advierte que la parte actora impugna los artículos 58 y 868 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Coahuila de Zaragoza, contenidos en los



decretos 1159 y 1161, respectivamente, publicados en el Periódico Oficial del Estado el veintitrés de enero de dos mil dieciocho.²

IV. Oportunidad

9. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal³ (de ahora en adelante "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.

10. En el caso, la Procuraduría General de la República impugnó porciones normativas de los «artículos» 58 y 868 del Código de Procedimientos Civiles del

² "Artículo 58.

"Cuestiones de competencia.

"Las cuestiones de competencia podrán promoverse por declinatoria, la que se propondrá ante el juzgador que se considera incompetente, precisamente en el escrito de contestación a la demanda, pidiéndole que se abstenga de continuar conociendo del proceso y remita el expediente al considerado competente.

"Sin embargo, cuando se presente una demanda ante un Juez que estime carecer de competencia así lo declarará y de inmediato remitirá la demanda y sus anexos al órgano jurisdiccional que estime competente, siguiendo en lo demás, en lo conducente, el trámite previsto en el artículo siguiente." (énfasis añadido)

"Artículo 868.

"Plazo para la interposición del recurso de apelación.

"El plazo para interponer el recuro [sic] de apelación se considerará común y por tanto se contará desde el día siguiente a aquel en que todas las partes hayan quedado notificadas, y será: (énfasis añadido)

"De quince días, si se trata de sentencia definitiva.

"De noventa días, a partir de la fecha en que se haga la publicación, si el emplazamiento se hubiera hecho por edictos, o en cualquier otro caso en que la sentencia se notifique en igual forma, salvo que se trate de juicios de pérdida de patria potestad, en estos casos, el término será de quince días.

"De ocho días cuando se haga valer contra autos e interlocutorias."

³ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



Estado de Coahuila de Zaragoza, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila el veintitrés de enero de dos mil dieciocho, por lo que el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del miércoles veinticuatro de enero de dos mil dieciocho al jueves veintidós de febrero del mismo año. En ese sentido, dado que la parte actora presentó la acción de inconstitucionalidad dentro del plazo, es decir, el veintidós de febrero de dos mil dieciocho,⁴ este Tribunal Pleno advierte que se satisface el requisito de oportunidad.

V. Legitimación

11. La acción de inconstitucionalidad que ahora se analiza fue promovida por un sujeto legitimado para ello, de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal vigente al momento de la presentación de la demanda, en 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.

"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."

⁴ Hoja 13, vuelta de la acción de inconstitucionalidad 32/2018.



12. Mediante decreto de diez de febrero de dos mil catorce fue modificado y adicionado el artículo 105, fracción II, incisos c) e i), de la Constitución Federal⁵ para establecer que están legitimados para ejercer la acción de inconstitucionalidad, entre otros, el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico, así como el fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas en materia penal y procesal penal, además, de las relacionadas con el ámbito de sus funciones. Sin embargo, en el artículo décimo sexto transitorio de la reforma constitucional se establece que:

"... 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.**"

13. En ese sentido, a la fecha de la presentación de la demanda no se había emitido la ley relativa a la Fiscalía General de la República, ni la declaratoria de su autonomía constitucional, por lo que el procurador general de la República está legitimado para impugnar normas generales de carácter estatal a través de la acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto en el inciso c) de la fracción II del artículo 105 constitucional en vigor, y de los artículos

⁵ "Artículo 105. ...

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

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

"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."



6o., fracción II y 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 3, inciso A), fracción I, 137, párrafo primero de su reglamento.⁶

14. Atendiendo a tales disposiciones, la acción fue suscrita por Alberto Elías Beltrán, en su carácter de subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, quien acredita tal carácter con copia certificada de su nombramiento expedido el quince de noviembre de dos mil dieciséis por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obra agregado en autos.⁷ En consecuencia, se encuentra facultado para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

VI. Causas de improcedencia y sobreseimiento

15. Conforme lo establece el artículo 19, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede analizar las causas de improcedencia, ya sea que las partes las hagan valer o que de oficio advierta este Alto Tribunal, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente.

⁶ **Artículo 6.** Son atribuciones indelegables del procurador general de la República: ...

"II. Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos previstos en dicho precepto y en las leyes aplicables."

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. ... (énfasis añadido)

"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 Página 14 de la acción de inconstitucionalidad 32/2018.



16. El Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila señala la acción de inconstitucionalidad es improcedente porque no se atribuyó de forma directa algún acto violatorio o concepto de invalidez en cuanto a la promulgación. Debe desestimarse la causal de improcedencia, en virtud de que el artículo 61, fracción II de la ley de la materia, dispone que en la demanda por la que se promueve la acción de inconstitucionalidad, deberán señalarse los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; en tanto que el artículo 64, primer párrafo, del mismo cuerpo legal, señala que el Ministro instructor 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 contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción.

17. Luego, el Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila, al haber participado en el proceso legislativo de las normas generales impugnadas –específicamente la promulgación–, necesariamente se encuentra implicado en la emisión de los ordenamientos locales presuntamente violatorios de la Constitución Federal, por lo que se encuentra en la necesidad de responder por la conformidad de sus actos frente a dicho ordenamiento fundamental. Es aplicable en la parte conducente, la jurisprudencia P./J. 38/2010,⁸ emitida por este Tribunal Pleno de rubro siguiente: "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."

VII. Estudio de fondo

18. En su único concepto de invalidez, la parte actora plantea que el Congreso del Estado de Coahuila invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión establecida en el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Política

⁸ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, P./J. 38/2010, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, registro digital: 164865.



de los Estados Unidos Mexicanos, al regular la materia procedimental civil y familiar. La Procuraduría General de la República sostiene que la norma constitucional es el resultado de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de dos mil diecisiete, mediante la cual el Poder Reformador analizó la necesidad de unificar la legislación procesal civil y familiar para establecer procedimientos homologados en todo el territorio nacional y dirimir las controversias entre particulares, lo cual permitiría procesos expeditos y uniformes en toda la República.

19. En términos generales, la actora afirma que si la enmienda constitucional entró en vigor el dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete, las Legislativas de los Estados y de la Ciudad de México se encuentran impedidas para emitir disposiciones inherentes a la materia procesal civil y familiar, ya que dicha facultad quedó reservada exclusivamente al Congreso de la Unión.

20. Este Tribunal Pleno estima que le asiste la razón a la parte actora en virtud de que las normas impugnadas regulan supuestos procesales en materia civil, invadiendo competencias reservadas al Congreso de la Unión, tal como se expondrá a continuación.

21. El texto de los artículos 58 y 868 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Coahuila de Zaragoza, contenidos en los decretos 1159 y 1161, respectivamente, publicados en el Periódico Oficial del Estado el veintitrés de enero de dos mil dieciocho, cuestionados en la presente instancia, establecen lo siguiente:

"Artículo 58.

"Cuestiones de competencia.

"Las cuestiones de competencia podrán promoverse por declinatoria, la que se propondrá ante el juzgador que se considera incompetente, precisamente en el escrito de contestación a la demanda, pidiéndole que se abstenga de continuar conociendo del proceso y remita el expediente al considerado competente.



"Sin embargo, cuando se presente una demanda ante un Juez que estime carecer de competencia así lo declarará y de inmediato remitirá la demanda y sus anexos al órgano jurisdiccional que estime competente, siguiendo en lo demás, en lo conducente, el trámite previsto en el artículo siguiente." (énfasis añadido)

"Artículo 868.

"Plazo para la interposición del recurso de apelación.

"El plazo para interponer el recuro (sic) de apelación **se considerará común y por tanto se contará desde el día siguiente a aquel en que todas las partes hayan quedado notificadas, y será:** (énfasis añadido)

"I. De quince días, si se trata de sentencia definitiva.

"II. De noventa días, a partir de la fecha en que se haga la publicación, si el emplazamiento se hubiera hecho por edictos, o en cualquier otro caso en que la sentencia se notifique en igual forma, salvo que se trate de juicios de pérdida de patria potestad, en estos casos, el término será de quince días.

"III. De ocho días cuando se haga valer contra autos e interlocutorias."

22. Como se puede apreciar, estas disposiciones establecen reglas para definir la competencia de los órganos jurisdiccionales y el plazo para la interposición del recurso de apelación, las cuales se insertan en una legislación que tiene como objeto regular actos procesales en los juicios civiles en el Estado de Coahuila.

23. Es decir, la primera norma impugnada fue adicionada con un párrafo para establecer que cuando una demanda se presente ante un Juez que estime carecer de competencia, tal cuestión de incompetencia será declarada por el órgano jurisdiccional y de inmediato remitirá la demanda y sus anexos al juzgador que estime competente. Por su parte, el artículo 868 se modificó para determi-



nar que el plazo para interponer el recurso de apelación se considerará común y, por tanto, se contará desde el día siguiente a aquel en que todas las partes hayan quedado notificadas.

24. Ahora bien, como se detalló en párrafos precedentes, el subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República interpuso la acción de inconstitucionalidad precisamente para cuestionar la modificación de estos preceptos en el código procesal civil local, pues considera que con esa actividad legislativa se invade una competencia exclusivamente federal, lo cual resulta esencialmente fundado.

25. Para explicar esta conclusión, a continuación se expondrá la interpretación de la fracción XXX del artículo 73 constitucional, para posteriormente analizar si lo regulado en los artículos impugnados cae precisamente en el ámbito material vedado a las entidades federativas con motivo de la enmienda a la Constitución Federal.

26. El artículo 73, fracción XXX, establece lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXX. Para expedir la legislación única en **materia procesal civil** y familiar."

27. El contenido de esa fracción se introdujo a la Constitución Federal mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de dos mil diecisiete, donde se estableció que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar que regirá en toda la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

28. De acuerdo con los motivos expuestos por el Poder Constituyente Permanente, la limitación a la libertad de configuración local tiene la finalidad de



unificar las normas procedimentales en materia civil y familiar en el país para facilitar su desarrollo, así como el establecimiento de políticas públicas para mejorar transversalmente la impartición de justicia en esas materias. Tales objetivos se advierten en el proceso legislativo, a través de los distintos dictámenes de las Cámaras de Diputados y de Senadores que se transcriben a continuación:

Dictamen de la Cámara de Senadores (Origen)

"En razón del crecimiento poblacional de nuestro país y su impacto en los asuntos relacionados con la impartición de justicia, la dualidad de competencias legislativas trajo como consecuencia la emisión de una multiplicidad de ordenamientos legales sobre la misma materia en el orden federal y en el orden de las entidades federativas. En particular la dispersión de la legislación procedimental se identifica –correctamente– como uno de los elementos que afectan el acceso de las personas a la justicia.

"Ante esta circunstancia, en México se han adoptado dos determinaciones relevantes en nuestra historia para que sin demérito de la actuación de los órganos locales en la resolución del fondo de los asuntos, se homologuen en todo el país las normas procedimentales para los fueros federal y local. Cabe recordar el caso, aunque aquí con base en una legislación sustantiva federal, de las normas procedimentales para el conocimiento y resolución de los conflictos laborales. Una sola legislación que para las relaciones de trabajo regidas por el apartado A del artículo 123 constitucional aplican las Juntas Federal y Locales de Conciliación y Arbitraje. Se trata de una solución adoptada desde la década de los años cuarenta.

"En forma reciente, en el contexto de las reformas constitucionales para el establecimiento del sistema acusatorio para la impartición de la justicia penal, se llevaron a cabo importantes modificaciones en la competencia legislativa sobre los procedimientos penales. En ese sentido, el texto vigente del inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 constitucional reservó para el Congreso de la Unión la facultad de expedir la legislación única en materia procedimental penal. Como es sabido, el criterio de una legislación nacional única, también está



presente para el funcionamiento de los mecanismos alternativos de solución de controversias de carácter penal, para la ejecución de las penas y en materia de impartición de justicia penal para los adolescentes.

"Cabe destacar que la competencia del Poder Legislativo en materia procedimental penal no incide de ninguna manera en la competencia para que las entidades federativas establezcan y determinen las conductas que tienen carácter de delito y sus sanciones, salvo en materia electoral y tratándose de los delitos de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

"En ese sentido y de acuerdo con la propuesta del Ejecutivo Federal, la reforma busca la unificación en el país de las normas procedimentales en materia civil y familiar para facilitar su desarrollo y el establecimiento de políticas públicas para mejorar transversalmente la impartición de justicia en esas materias, por lo que no comprende ni abarca la competencia propia y exclusiva de las Legislaturas de las entidades federativas para establecer las normas sustantivas civiles y familiares. Las disposiciones legales en materia de las personas y la familia, de su patrimonio y la disposición del mismo en caso de fallecimiento, de obligaciones reales y personales y de celebración de contratos, por referir aquí et (sic) contenido más genérico de lo que comprende el derecho familiar y el derecho civil, permanecen como materia cuya competencia corresponde a las entidades federativas; el contenido sustantivo de las materias civil y familiar permanece inalterable en la esfera de facultades de las Legislaturas de las entidades federativas.

"Estas Comisiones Unidas, con base en los antecedentes de la evolución de nuestro sistema de distribución de competencias legislativas en materia procesal, coinciden con la propuesta del Ejecutivo Federal para que a través del Congreso de la Unión se homologuen en todo el país las normas de los procedimientos civiles y familiares. Para ello se requiere que al Congreso de la Unión corresponda la facultad de expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar."



Dictamen de la Cámara de Diputados (Revisora)

"Como puede observarse, el Ejecutivo Federal tuvo como propósito establecer una misma base regulatoria que fije los elementos necesarios para fortalecer, unificar y agilizar la justicia civil y familiar en todo el país.

"Hoy, podemos encontrar distintos sistemas procesales a lo largo del país que regulan los procedimientos civiles y familiares. Esto genera no sólo una marcada disparidad en los tiempos y requisitos para acceder a la justicia, sino que, en algunos casos, la justicia pareciera estar marcadamente más lejana de las personas en una entidad federativa que en otra.

"La forma de administrar justicia en México ha ido evolucionando. Ahora tenemos reglas más claras, procedimientos más expeditos en distintas materias y en muchos casos, como el penal o el mercantil, la justicia oral permite que los tiempos procesales se reduzcan considerablemente.

"Es importante destacar que la justicia civil representa el 30% de los asuntos que se resuelven en los tribunales locales del país, mientras que la justicia familiar representa el 35% del total de los asuntos que conocen dichos tribunales.

"Es por ello, que esta dictaminadora coincide con la colegisladora en el sentido de que «en razón del crecimiento poblacional de nuestro país y su impacto en los asuntos relacionados con la impartición de justicia, la dualidad de competencias legislativas –federal y local– trajo como consecuencia la emisión de una multiplicidad de ordenamientos legales sobre la misma materia en el orden federal y en el orden de las entidades federativas. En particular la dispersión de la legislación procedimental se identifica –correctamente– como uno de los elementos que afectan el acceso de las personas a la justicia».

"Asimismo, es de suma importancia resaltar que esta reforma no pretende eliminar las facultades que tienen las entidades federativas para establecer las normas sustantivas civiles y familiares, éstas permanecen como materia reservada a aquéllas. Se trata, por el contrario, de establecer estándares homogéneos que permitan articular políticas transversales en la administración de justicia.



"En otras palabras, esta reforma facultaría al Congreso de la Unión para unificar en todo el país las normas adjetivas, pero respetando la facultad inherente a las entidades federativas –incluso la de la Federación– de disponer la regulación de las normas sustantivas, de acuerdo a la realidad que opera en cada una de ellas y atendiendo a sus propios principios históricos y contexto social.

"Este nuevo mandato constitucional otorgado al Congreso de la Unión para expedir la legislación procesal única deberá tener como finalidad que las personas puedan tener acceso a un recurso sencillo, rápido y efectivo, que permitan hacer eficiente y ágil el desarrollo de los procedimientos y juicios en materia civil y familiar.

"Por lo anterior, esta comisión dictaminadora coincide con los argumentos expresados por la Colegisladora y estima que estas normas servirán para contar con una legislación que homologue en todo el país el acceso a la justicia de las personas y resuelva de fondo los conflictos que son planteados a las autoridades."

29. Como se puede apreciar, en estos documentos legislativos se destaca la necesidad de establecer una misma base regulatoria que fijará los elementos necesarios para fortalecer, unificar y agilizar la justicia civil y familiar en todo el país, sin anular las facultades que tienen las entidades federativas para establecer las normas sustantivas civiles y familiares, esto es, permanecerían estas facultades como materia reservada a aquéllas.

30. La reforma constitucional entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación:⁹ el dieciséis de septiembre de dos mil

⁹ *Diario Oficial de la Federación 15 de septiembre de 2017.*

"PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en el transitorio siguiente.

"SEGUNDO. La reforma del primer párrafo del artículo 16 y la adición de un nuevo tercer párrafo al artículo 17 constitucional entrarán en vigor a los ciento ochenta días naturales siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Para tal efecto, y en los casos en que se requiera, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán adecuar a las modificaciones en cuestión, respectivamente, las leyes generales y las leyes federales, así como las leyes de las entidades federativas.



diecisiete, con excepción de la reforma del primer párrafo del artículo 16 y la adición de un nuevo tercer párrafo al artículo 17 constitucional entrarían en vigor a los ciento ochenta días naturales siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

31. De esa manera, a partir de la fecha de entrada en vigor del decreto de reforma constitucional, en el que se faculta de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre determinada materia, los Estados ya no pueden expedir normas al respecto como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional, que podían ejercer las facultades que en términos del régimen de concurrencia se les reconocían.

32. Debe aclararse que, si bien con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre materia procesal civil y familiar, en tanto entre en vigor la legislación única que, en su momento, expida el Congreso de la Unión, se debe seguir aplicando por parte de las autoridades competentes la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha.

33. En el asunto que nos ocupa, el legislador del Estado de Coahuila modificó los artículos impugnados que regulan diversas figuras procesales como el actuar oficioso del juzgador en el supuesto de que se considere incompetente para conocer de una demanda (artículo 58), y el momento en que se comenzará

"TERCERO. Las Legislaturas de las entidades federativas deberán llevar a cabo las reformas a sus constituciones para adecuarlas al contenido del presente decreto en un plazo que no excederá de ciento ochenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

"CUARTO. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación procedimental a que hace referencia la fracción XXX del artículo 73 constitucional adicionada mediante el presente decreto, en un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

"QUINTO. La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma."



a computar el plazo para promover el recurso de apelación (artículo 868), temas que son propios de la facultad del Congreso de la Unión para legislar.

34. Por tanto, es fundado el argumento formulado por el promovente en el sentido de que el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza carece de competencia para legislar en la materia procesal civil, por lo que debe declararse la invalidez de las fracciones normativas impugnadas.

35. Similares consideraciones sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 144/2017, 37/2018 y 58/2018, resueltas en sesiones de once, doce de noviembre de dos mil diecinueve y ocho de junio de dos mil veinte, respectivamente.

VIII. Efectos de la sentencia

36. 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 deberán 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.¹⁰

37. Así, este Tribunal Pleno estima que la invalidez de los artículos impugnados surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Coahuila.

38. Por último, conviene precisar que con la invalidez decretada no se produce un vacío normativo en la codificación procesal civil del Estado de Coahuila

¹⁰ **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."



de Zaragoza, toda vez que en términos del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de dos mil diecisiete, "la legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional ..."; lo cual significa que, en este caso, los operadores jurídicos habrán de aplicar en estos términos las normas vigentes al día siguiente de la fecha de la publicación de la reforma constitucional, es decir, el dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete, que fue cuando entró en vigor.

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 58, párrafo segundo, y 868, párrafo primero, en su porción normativa "se considerará común y por tanto se contará desde el día siguiente a aquel en que todas las partes hayan quedado notificadas, y", del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado y modificado mediante los Decretos Números 1159 y 1161, respectivamente, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de enero de dos mil dieciocho, en atención a lo dispuesto en el apartado VII de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, en los términos precisados en el apartado VIII de esta determinación.

TERCERO.—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; 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 la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra del párrafo treinta y uno, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 58, párrafo segundo, y 868, párrafo primero, en su porción normativa "se considerará común y por tanto se contará desde el día siguiente a aquel en que todas las partes hayan quedado notificadas, y", del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado y modificado mediante los Decretos Números 1159 y 1161, respectivamente, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de enero de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Ríos Farjat votaron en contra. La Ministra Ríos Farjat anunció voto particular.

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 VIII, relativo a los efectos de la sentencia, 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 Coahuila de Zaragoza, y 2) precisar que la invalidez decretada no produce un vacío normativo en la codificación procesal civil del Estado de Coahuila de



Zaragoza, toda vez que, en términos del artículo transitorio quinto de la reforma constitucional de quince de septiembre de dos mil diecisiete –"La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional"–, los operadores jurídicos habrán de aplicar las normas vigentes a la entrada en vigor de dicha reforma constitucional, es decir, el dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete.

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.

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 de minoría que formulan la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y el Ministro Luis María Aguilar Morales en la acción de inconstitucionalidad 32/2018.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el nueve de junio de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad 32/2018, promovida por el subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, en la que alegó la inconstitucionalidad de los artículos 58 y 868 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Coahuila.¹

La mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno determinó que existía un vicio de inconstitucionalidad de estudio preferente,² el cual consiste en la invasión a

¹ Reformados mediante los Decretos 1159 y 1161, publicados en el Periódico Oficial de la entidad federativa el 23 de enero de 2018.

² Mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo



la esfera de competencias del Congreso de la Unión respecto de la atribución contenida en el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal, conforme al cual, se impide a los Estados legislar en materia procedimental civil.³

Muy respetuosamente, no compartimos la conclusión de la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, por las consideraciones expuestas en el voto de minoría formulado en la acción de inconstitucionalidad 58/2018 y por las que se exponen en el presente voto de minoría.

El tema discutido por el Pleno es de gran trascendencia, pues la cuestión que se resolvió consistió en determinar si los Estados tienen atribuciones para reformar sus propios códigos de procedimientos civiles tomando en consideración que, a partir de la reforma constitucional de 15 de septiembre de 2017, se estableció como facultad del Congreso la de "expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar".

Antes de precisar la razón de nuestro desacuerdo, es pertinente recordar que de conformidad con la reforma antes indicada, se adicionó la fracción XXX al artículo 73 de la Constitución para brindar competencia al Congreso de la Unión para emitir una legislación única en materia procesal civil y familiar. En el transitorio cuarto de esa reforma se observa que el Constituyente estableció un plazo para lograr este propósito: "*un plazo que no excedería de 180 días contados a partir de la entrada en vigor del decreto de reformas*".⁴ Esto significa que, si el decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación,⁵ el Congreso Federal debió haber expedido esa "legislación única" en la primavera de 2018. Es decir, hace más de dos años.

de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 58 y 868 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Coahuila de Zaragoza. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Ríos Farjat votaron en contra.

³ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar."

⁴ Se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cotidiana (solución de fondo del conflicto y competencia legislativa sobre procedimientos civiles y familiares). "... CUARTO.—El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación procedimental a que hace referencia la fracción XXX del artículo 73 constitucional adicionado mediante el presente decreto, en un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto."

⁵ De conformidad con el transitorio primero del propio decreto.

"PRIMERO.—El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en el transitorio siguiente."



Por otra parte, en el mismo decreto, en el transitorio quinto, se observa el siguiente mandato:⁶ "La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional".

De acuerdo con esta lógica, tenemos: primero, un Congreso Federal que no legisló entre finales de 2017 e inicios de 2018 como debió haberlo hecho, y que ha prolongado esa omisión por más de dos años. Y, segundo, que mientras no exista esa "legislación única", la legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continúa vigente. Tenemos pues, estas dos premisas básicas.

Ahora bien, en el presente asunto, el Congreso del Estado de Coahuila reformó su Código Local de Procedimientos Civiles el 23 de enero de 2018, en lo particular, las reglas para definir la competencia de los órganos jurisdiccionales y el plazo para la interposición del recurso de apelación.⁷

⁶ Quinto. La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma."

⁷ "Artículo 58.

"Cuestiones de competencia.

"Las cuestiones de competencia podrán promoverse por declinatoria, la que se propondrá ante el juzgador que se considera incompetente, precisamente en el escrito de contestación a la demanda, pidiéndole que se abstenga de continuar conociendo del proceso y remita el expediente al considerado competente.

"Sin embargo, cuando se presente una demanda ante un juez que estime carecer de competencia así lo declarará y de inmediato remitirá la demanda y sus anexos al órgano jurisdiccional que estime competente, siguiendo en lo demás, en lo conducente, el trámite previsto en el artículo siguiente."

"Artículo 868.

"Plazo para la interposición del recurso de apelación.

"El plazo para interponer el recurso [sic] de apelación se considerará común y por tanto se contará desde el día siguiente a aquel en que todas las partes hayan quedado notificadas, y será:

"I. De quince días, si se trata de sentencia definitiva.

"II. De noventa días, a partir de la fecha en que se haga la publicación, si el emplazamiento se hubiera hecho por edictos, o en cualquier otro caso en que la sentencia se notifique en igual forma, salvo que se trate de juicios de pérdida de patria potestad, en estos casos, el término será de quince días.

"III. De ocho días cuando se haga valer contra autos e interlocutorias."



La mayoría del Tribunal Pleno invalidó los decretos del Congreso de Coahuila, por los que se reformó el Código de Procedimientos Civiles de esa entidad, por considerar que, con fundamento en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, los Estados tienen vedado realizar cambios a sus legislaciones procesales civiles y familiares. Muy respetuosamente disentimos de esa conclusión por varias razones:

Primera razón

Aun cuando el Congreso de la Unión está facultado para expedir "la legislación única" en materia procesal civil y familiar, mientras dicha legislación única no exista, no hay invasión de esferas legislativas. Coahuila no está emitiendo ninguna legislación única, sino que está adecuando su código de procedimientos local a la realidad jurídica que considera que se vive en su entidad.

Segunda razón

Si bien el transitorio quinto dice que mientras no se expida esa legislación única en materia procesal civil y familiar, la legislación procesal local de cada Estado se mantendrá vigente, dicha disposición no contiene una prohibición expresa para que los Estados reformen sus leyes adjetivas. Solamente establece que ésta se mantendría vigente y para que esta previsión se cumpla en el más auténtico de los sentidos, resulta indispensable que la norma refleje la realidad y ello implica hacer ajustes, pues de lo contrario, podrán generarse incongruencias entre las leyes y la realidad.

Tercera razón

Someter a los Estados federados a que no puedan ajustar sus códigos procedimentales civiles y familiares sino hasta que el Congreso de la Unión, emita la legislación única en esas materias, implica maniatarlos e impedirles la posibilidad de proteger las situaciones de facto que demanda una realidad en incesante cambio y esto terminaría por perjudicar de manera directa al ciudadano y a la sociedad en general.

Cuarta razón

No solo se trata de una merma a la seguridad jurídica, sino a la competencia de los Estados federados prevista en el artículo 124 constitucional que establece



que "las facultades que no se encuentren expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias". Esto resulta importante pues, ciertamente, el Congreso de la Unión no tiene competencia para reformar el Código de Procedimientos Civiles de Coahuila, ni tampoco el Congreso Local tiene competencia para emitir una "legislación única" en materia civil y familiar y, por tanto, al no existir una invasión de competencias, a nuestro juicio, resulta injustificado prohibir una salvaguarda constitucional, que es pilar del Federalismo, y que está prevista en su artículo 124, pues ello implicaría entorpecer el ejercicio de una competencia de los Estados, lo que no es ino-
cuo, y amerita un análisis particular.

Quinta razón

No debe soslayarse que, en la actualidad, ni siquiera existe aún la legislación única, la cual sí representaría un freno a los Estados, en tanto que actualizaría el fin de la vigencia de las legislaciones locales, tal y como lo mandata el quinto transitorio de la reforma constitucional de referencia, y que dice lo siguiente: "la legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación única". Subrayamos "hasta en tanto entre en vigor la legislación única".

Al no existir la normativa única de referencia, las legislaciones procesales de los Estados se mantienen vigentes y, mientras tanto, por la misma razón, pueden ser reformadas conforme sea necesario, toda vez que de acuerdo con el artículo 40 constitucional, los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, dentro del que se entiende incluida la potestad de adecuar sus ordenamientos procesales, y en este caso podrá hacerlo "hasta en tanto" entre en vigor la legislación única en materia procesal civil y familiar pues será en ese momento cuando se configure una prohibición expresa a los legisladores locales, no antes.

Considerar lo contrario, no solo vulneraría los artículos 40 y 124 de la propia Constitución Federal, sino que pondría en riesgo la seguridad jurídica de los gobernados en temas procesales civiles y familiares, sobre todo ante la incertidumbre del tiempo que demorará el Congreso de la Unión en emitir la legislación única correspondiente y la necesidad de que los Congresos Locales les brinden la seguridad jurídica que la realidad demande.



Ahora bien, adicionalmente a lo anterior, en la discusión del Pleno respecto a este asunto, se dijo que debía invalidarse este cuerpo de reformas a fin de no contrariar los precedentes del Tribunal Pleno. Sin embargo, también disintimos de esta consideración.

Es nuestra convicción, que en el caso del Ministro Luis María Aguilar Morales, deriva de una nueva reflexión sobre este particular, que los Estados perderán competencia para legislar en las materias civil y familiar hasta que la futura legislación única entre en vigor, y, por tanto, no requieren autorización para legislar a la luz del artículo 40.

El respeto a la soberanía de los Estados que demanda un régimen federal no es un tema retórico, porque las problemáticas sociales se viven en el primer espacio que sucede en Municipios y Estados. El federalismo surge precisamente como una forma de conocer, apreciar y valorar todas las problemáticas, por lo que, dado que el supuesto de cambio de régimen de competencias constitucional aún no sucede, está suspendido, como dice el transitorio "hasta en tanto entre en vigor la legislación única".

No soslayamos ni cuestionamos las razones y fines que el Constituyente Permanente dio al reformar esta fracción XXX del artículo 73 como la de "establecer estándares homogéneos que permitan articular políticas transversales en la administración de justicia" y sólo destacamos que aún no entra en vigor la legislación única, que sería, en todo caso, la única causa que, a nuestro juicio y conforme entendemos el régimen transitorio del precepto constitucional antes aludido, permitiría justificar la extinción de la norma procesal local.

Desde luego, consideramos que, en su oportunidad, será satisfactorio que el Constituyente logre esa pretendida homogeneidad, pero por el momento, nos parece que debe reconocerse y garantizarse la capacidad de las entidades federativas de lidiar con sus propios procesos civiles y familiares dentro de un marco jurídico que blinde seguridad jurídica, para lo cual, resulta indispensable asegurar que las normas se acoplen a la realidad. Por lo anterior, respetuosamente, en oposición a lo sostenido por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, no encontramos motivo constitucional para prohibir a los Estados federados, soberanos en su régimen interior, que ajusten su legislación procesal en materia procesal civil y familiar hasta en tanto se expida la legislación única en esa materia por el Congreso de la Unión.

Este voto se publicó el viernes 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CARECER DE LEGITIMACIÓN EL PARTIDO POLÍTICO PARA IMPUGNAR NORMAS QUE NO SON DE NATURALEZA ELECTORAL.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DEL ARTÍCULO 306 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TABASCO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR EXTEMPORANEIDAD CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA PENAL EN SU INTEGRIDAD, A PESAR DE QUE SÓLO SE MODIFICARON LAS SANCIONES PREVISTAS PARA EL DELITO, PUES COMO ÉSTAS FORMAN PARTE DEL TIPO PENAL, DEBE ESTIMARSE QUE SE TRANSFORMÓ LA INSTITUCIÓN JURÍDICA REGULADA (ARTÍCULO 307 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TABASCO).

IV. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL DE ESTE DERECHO HUMANO.

V. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN. ALCANCE DE ESTE DERECHO HUMANO.

VI. LIBERTAD DE REUNIÓN. ALCANCE DE ESTE DERECHO HUMANO.

VII. DERECHO A LA PROTESTA SOCIAL. ALCANCE DE ESTE DERECHO HUMANO.

VIII. PROTESTAS O MANIFESTACIONES PÚBLICAS. LAS NORMAS QUE PENALIZAN EL MERO ACTO DE PARTICIPAR EN ELLAS VULNERAN LOS DERECHOS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DE REUNIÓN Y DE PROTESTA SOCIAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 196 BIS, 299 Y 308 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TABASCO).

IX. DELITOS DE IMPEDIR O TRATAR DE IMPEDIR EJECUCIÓN DE TRABAJOS U OBRAS PRIVADAS Y PÚBLICAS EN EL ESTADO DE TABASCO. SU FINALIDAD A LA LUZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE LES DIO



ORIGEN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 196 BIS Y 299 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TABASCO).

X. DELITOS DE IMPEDIR O TRATAR DE IMPEDIR LA EJECUCIÓN DE TRABAJOS U OBRAS PRIVADAS Y PÚBLICAS EN EL ESTADO DE TABASCO. RESTRINGEN DE MANERA INADECUADA, INNECESARIA Y DESPROPORCIONAL LOS DERECHOS DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DE REUNIÓN Y DE PROTESTA SOCIAL, PUES PUEDEN APLICARSE INDISCRIMINADAMENTE EN PERJUICIO DE ACTOS DE PROTESTA SOCIAL U OTRO TIPO DE EXPRESIONES INDIVIDUALES O COLECTIVAS DE DIVERSA NATURALEZA QUE SEAN PACÍFICOS Y RESULTAN, POR ENDE, SOBREINCLUSIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 196 BIS Y 299 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XI. DELITO DE INTERRUPCIÓN O DIFICULTAMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO DE COMUNICACIÓN EN EL ESTADO DE TABASCO. EL QUE SANCIONA LAS CONDUCTAS DE EXTORSIONAR, COACCIONAR, INTENTAR IMPONER O IMPONER CUOTAS E IMPEDIR TOTAL O PARCIALMENTE EL LIBRE TRÁNSITO DE PERSONAS, VEHÍCULOS, MAQUINARIA, EQUIPO ESPECIALIZADO O SIMILAR PARA LA EJECUCIÓN DE TRABAJOS U OBRAS PÚBLICAS O PRIVADAS, RESTRINGE DE MANERA INADECUADA, INNECESARIA Y DESPROPORCIONAL LOS DERECHOS DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DE REUNIÓN Y DE PROTESTA SOCIAL, PUES PUEDE APLICARSE INDISCRIMINADAMENTE EN PERJUICIO DE ACTOS DE PROTESTA SOCIAL U OTRO TIPO DE EXPRESIONES INDIVIDUALES O COLECTIVAS DE DIVERSA NATURALEZA QUE SEAN PACÍFICOS Y RESULTA, POR ENDE, SOBREINCLUSIVO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 308 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XII. DELITO DE INTERRUPCIÓN O DIFICULTAMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO DE COMUNICACIÓN EN EL ESTADO DE TABASCO. EL QUE SANCIONA LAS CONDUCTAS DE EXTORSIONAR, COACCIONAR, INTENTAR IMPONER O IMPONER CUOTAS E IMPEDIR TOTAL O PARCIALMENTE EL LIBRE TRÁNSITO DE PERSONAS, VEHÍCULOS, MAQUINARIA, EQUIPO ESPECIALIZADO O SIMILAR PARA LA EJECUCIÓN DE TRABAJOS U OBRAS PÚBLICAS O PRIVADAS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE PRE-



DETERMINACIÓN LEGAL DE LAS PENAS, AL CONTEMPLAR DIVERSAS CONDUCTAS EN UN MISMO TIPO QUE SON REPLICADAS EN OTRAS DISPOSICIONES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 308 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XIII. EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.

XIV. DELITO DE INTERRUPCIÓN O DIFICULTAMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO DE COMUNICACIÓN EN EL ESTADO DE TABASCO. EL QUE SANCIONA LA CONDUCTA DE DESTRUIR O DAÑAR ALGUNA VÍA LOCAL DE COMUNICACIÓN, ALGÚN MEDIO LOCAL DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS O DE CARGA O CUALQUIER OTRO MEDIO LOCAL DE COMUNICACIÓN, RESPETA EL PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL (ARTÍCULO 307 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XV. DELITO DE INTERRUPCIÓN O DIFICULTAMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO DE COMUNICACIÓN EN EL ESTADO DE TABASCO. EL QUE SANCIONA LA CONDUCTA DE DESTRUIR O DAÑAR ALGUNA VÍA LOCAL DE COMUNICACIÓN, ALGÚN MEDIO LOCAL DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS O DE CARGA O CUALQUIER OTRO MEDIO LOCAL DE COMUNICACIÓN, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE MÍNIMA INTERVENCIÓN EN MATERIA PENAL (ARTÍCULO 307 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XVI. DELITO DE INTERRUPCIÓN O DIFICULTAMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO DE COMUNICACIÓN EN EL ESTADO DE TABASCO. EL QUE SANCIONA A QUIEN OBSTACULICE ALGUNA VÍA LOCAL DE COMUNICACIÓN O SECUESTRE O RETENGA ALGÚN MEDIO LOCAL DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS O DE CARGA, O CUALQUIER OTRO MEDIO LOCAL DE COMUNICACIÓN, RESTRINGE INNECESARIA Y DESPROPORCIONALMENTE LOS DERECHOS DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DE REUNIÓN Y DE PROTESTA SOCIAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 308 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XVII. DELITO DE INTERRUPCIÓN O DIFICULTAMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO DE COMUNICACIÓN EN EL ESTADO DE TABASCO. EL QUE SANCIONA



A QUIEN OBSTACULICE ALGUNA VÍA LOCAL DE COMUNICACIÓN, INCLUSO COMO UN DELITO CULPOSO, RESTRINGE INNECESARIA Y DESPROPORCIONALMENTE LOS DERECHOS DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DE REUNIÓN Y DE PROTESTA SOCIAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 308, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XVIII. DELITO DE INTERRUPCIÓN O DIFICULTAMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO DE COMUNICACIÓN EN EL ESTADO DE TABASCO. EL QUE SANCIONA A QUIEN SECUESTRE O RETENGA ALGÚN MEDIO LOCAL DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS O DE CARGA, O CUALQUIER OTRO MEDIO LOCAL DE COMUNICACIÓN, VIOLA EL PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 308, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XIX. DELITO DE EXTORSIÓN EN EL ESTADO DE TABASCO. AL SANCIONAR A QUIEN OBLIGUE POR CUALQUIER MEDIO A UNA PERSONA A DAR, HACER, TOLERAR O DEJAR DE HACER ALGO EN PERJUICIO DE SU PROPIO PATRIMONIO O EL DE OTRA PERSONA, CON EL OBJETO DE PROCURARSE A SÍ MISMO O A O UN TERCERO UN LUCRO INDEBIDO O UN BENEFICIO, RESPETA EL PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (ARTÍCULO 196 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XX. DELITO DE EXTORSIÓN EN EL ESTADO DE TABASCO. AL SANCIONAR CON DIEZ A VEINTE AÑOS DE PRISIÓN Y MULTA DE MIL A DOS MIL VECES EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA), A QUIEN OBLIGUE POR CUALQUIER MEDIO A UNA PERSONA A DAR, HACER, TOLERAR O DEJAR DE HACER ALGO EN PERJUICIO DE SU PROPIO PATRIMONIO O EL DE OTRA PERSONA, CON EL OBJETO DE PROCURARSE A SÍ MISMO O A O UN TERCERO UN LUCRO INDEBIDO O UN BENEFICIO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS (ARTÍCULO 196 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XXI. LEYES PENALES. PARA SER CONSTITUCIONALES, DEBEN RESPECTAR LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA (ARTÍCULO 196 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TABASCO).



XXII. PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XXIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL POR EXTENSIÓN, AL SEÑALAR QUE EL DELITO RESPECTIVO PUEDE SER SANCIONADO DE FORMA CULPOSA, E IMPLICAR, CON ELLO, LA POSIBILIDAD DE SANCIONAR CUALQUIER PROTESTA PÚBLICA E INHIBIR EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REUNIÓN Y ASOCIACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 61, EN SU PORCIÓN "ARTS. 308, FRACCIÓN I", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TABASCO).

XXIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 196 BIS, 299, 308, 308 BIS Y 61, EN SU PORCIÓN "ARTS. 308, FRACCIÓN I", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TABASCO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2019 Y SUS ACUMULADAS 92/2019 Y 93/2019. COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN TABASCO, PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 8 DE MARZO DE 2021. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: ROBERTO FRAGA JIMÉNEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al ocho de marzo de dos mil veintiuno.

**VISTOS; Y
RESULTANDO:**

PRIMERO.—Por escritos recibidos el veintiocho y veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pedro Federico Calcáneo Argüelles, titular de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Tabasco,



José Clemente Castañeda Hoeflich, Jorge Álvarez Máynez, Alfonso Armando Vidales Vargas Ochoa, Rodrigo Herminio Samperio Chaparro, Royfid Torres González, Perla Yadira Escalante Domínguez, Vania Roxana Ávila García y Verónica Delgadillo García, quienes se ostentaron como coordinador, secretario general de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional e integrantes del Partido Político Movimiento Ciudadano y Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovieron sendas acciones de inconstitucionalidad en las que solicitaron la invalidez del decreto que más adelante se señala, emitido y promulgado por las autoridades que a continuación se precisan.

AUTORIDADES EMISORA Y PROMULGADORA DE LA NORMA IMPUGNADA

- A. Congreso del Estado de Tabasco
- B. Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco

NORMAS GENERALES IMPUGNADAS

Los artículos 196, 196 Bis, 299, 306, 307, 308 y 308 Bis del Código Penal para el Estado de Tabasco. Publicados en el Decreto 115 en el Periódico Oficial del Estado del Estado el treinta y uno de julio de dos mil diecinueve.

SEGUNDO.—La Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Tabasco, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Partido Político Movimiento Ciudadano, formularon en síntesis los siguientes conceptos de invalidez.

A. Acción de inconstitucionalidad 91/2019 (Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Tabasco)

Primer concepto de invalidez. *Vulneración a los derechos de libertad de expresión y reunión, en relación con los artículos 196 Bis, 299, y 308 Bis del Código Penal del Estado de Tabasco.*

Los artículos impugnados vulneran los derechos de libertad de expresión y reunión, mediante la criminalización de las conductas, imponiendo de forma



arbitraria penas privativas de la libertad para cualquier ciudadano que opte por plantear un reclamo o protesta, aun y cuando sea pacífica, frente a un acto u omisión de las autoridades.

Lo anterior es así, ya que en el artículo 6o. de la Constitución Federal se señala que la manifestación de 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.

Por su parte, el derecho de reunión contemplado en el artículo 9o. constitucional establece que no podrá coartarse el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, sin que pueda considerarse ilegal una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta frente a un acto o autoridad.

Atendiendo al principio de interdependencia entre ambos derechos (expresión y asociación), se obtiene que la manifestación social de ideas que implica la expresión de algún reclamo o protesta constituye un ejercicio legítimo de dichas prerrogativas.

Desde luego, el ejercicio del derecho a la manifestación pública no es absoluto, pues acepta algunas limitaciones expresamente contempladas en el texto constitucional cuando en su ejercicio se vulnera la moral, la vida privada, los derechos de terceros, se comentan delitos o se perturbe el orden público.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos al emitir la Observación General 31, estableció que en los casos en que lleguen a aplicarse restricciones a los derechos del Pacto, los Estados deberán demostrar su necesidad y sólo podrán tomar las medidas que guarden proporción con el logro de objetivos legítimos a fin de garantizar una protección permanente y efectiva de los mismos, sin que se permita aplicar o invocar restricciones que menoscaben sus elementos esenciales.

En el mismo sentido, la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos en su informe sobre las dificultades encontradas en el desempeño de sus funciones, instó a los Estados a que se abstuvieran de



criminalizar actividades pacíficas y legítimas que pudieran restringir los derechos de los defensores, recomendando incluso a México, en dos mil diecisiete, evitar la aprobación de instrumentos legislativos que restrinjan los derechos a la libertad de asociación, reunión y expresión.

Contrario a lo anterior, los preceptos impugnados inhiben la libre expresión de las ideas y la asociación de personas para manifestarse públicamente, al criminalizar con pena de prisión a quienes "por cualquier medio" impidan la realización de trabajos u obras privadas o públicas.

Con la expresión "cualquier medio" se cubre todo acto de impedimento, sin importar que sea legítimo, pacífico o legal, pues el legislador fue omiso en delimitar la norma penal, pudiendo llegar al absurdo de que no se permita a los ciudadanos algún recurso administrativo en contra de la autorización o ejecución de obras, pues de hacerlo se encuadrarían en el supuesto previsto en los numerales 299 y 196 Bis, primer párrafo, pudiendo enfrentar una pena privativa de la libertad de tres a seis años, duplicando tal pena en caso de que se realice por dos o más personas.

Además, es importante destacar, que en el artículo 299 con anterioridad a la reforma, se preveía una sanción de sesenta a ciento ochenta días de semilibertad y actualmente se contempla por la misma conducta una pena de prisión de seis a trece años, lo que claramente criminaliza gravemente cualquier acto de protesta frente a un acto de autoridad.

Por otra parte, el artículo 308 Bis criminaliza *a priori* a quienes impidan total o parcialmente el libre tránsito de las personas, vehículos o maquinaria en las vías de circulación estatal, inhibiendo así la prerrogativa constitucionalmente adquirida por los ciudadanos cuando opten por manifestarse pública y pacíficamente en lugares de fácil acceso, pues bastaría que impidieran aunque sea parcialmente el libre tránsito de terceros para que puedan ser aprehendidos y enfrentar una pena privativa de libertad de seis a trece años.

Al respecto, cabe agregar que en nada atenúa la criminalización apuntada, la parte inicial del citado artículo "*Al que extorsione, coercione, intente imponer o imponga cuotas, e impida total o parcialmente el libre tránsito ... en las vías*



y medios de comunicación de jurisdicción local...", ya que el legislador sólo trató de crear la apariencia de que la criminalización de la manifestación pública estaba supeditada a la extorsión u obtención de algún beneficio por parte del sujeto activo del delito, lo cual no se refleja en el tipo penal, pues, la redacción es ambigua e imprecisa para señalar la extorsión como finalidad para impedir el libre tránsito; por el contrario, basta con que una protesta social sea realizada por una persona y que se genere afectación a las vías de comunicación para estar en presencia de un criminal sin importar los fines de su reclamo.

Por otro lado, se afirma que con las modificaciones normativas el bien jurídico que se pretende proteger es el "patrimonio" dejando a un lado libertades trascendentales de las personas, reduciéndolas a una actividad delictiva y señalando las manifestaciones como fuente principal de la inseguridad, sin importar la raíz de la protesta social.

Se dice lo anterior porque ninguna de las consideraciones que sirvieron de base para la reforma en cuestión, acreditan los extremos mencionados en los artículos 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, toda vez que la restricción impuesta a la libertad de asociación o reunión, no persiguen objetivos legítimos como: 1) Protección de la seguridad nacional; 2) la protección del orden público; 3) la protección de la salud pública o la moral; mientras que en lo relativo a la libertad de expresión: 4) el respeto a los derechos o a la reputación de otros que permitirían justificar indubitablemente la necesidad de acudir al derecho penal para regular las libertades referidas, tal como se estimó en el Dictamen 1119/2012 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Es innegable que el pleno ejercicio de la democracia implica un alto grado de tolerancia al pluralismo y a la manifestación social pública, siendo uno de sus cauces el uso y/o apropiación temporal del espacio físico público (muchas veces el único, dado el retardo de las autoridades) que tienen las personas para expresarse y dar a conocer de forma eficaz al resto de la población o a las autoridades sus ideas, pensamientos, inconformidades, molestias o reclamos.

Al respecto, en su primer informe temático del año dos mil doce, el Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación



de las Naciones Unidas señaló que para las concentraciones humanas en espacios públicos podría solicitarse un procedimiento de notificación con una antelación máxima de 48 horas al evento. Dicho aviso será con el objeto de que las autoridades faciliten el ejercicio de la libertad de reunión pacífica y tomen las medidas para proteger la seguridad y el orden público, así como los derechos de los demás, pero nunca para criminalizar tales actos.

Segundo concepto de invalidez. *Violación al derecho de huelga como prerrogativa laboral, en relación con los artículos 196 Bis, 299, y 308 Bis del Código Penal para el Estado de Tabasco.*

Se vulnera el derecho de huelga como prerrogativa laboral al ampliar las conductas delictivas y tratarse de tipos penales generales, pues se criminalizan las protestas públicas encaminadas a detener las obras públicas o privadas, como ejercicio de derechos laborales.

Para sostener la idea anterior, debe decirse que el derecho de huelga es reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su numeral 8, en el cual los Estados Partes se comprometieron a garantizar el referido derecho, ejercido de conformidad con las leyes de cada país, señalando que nada autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías reconocidas en el referido Convenio o a aplicar leyes que igualmente las disminuyan.

No obstante lo anterior, el legislador local contempló en los numerales 196 Bis y 299, primer párrafo, que sería delito el impedimento para la ejecución de trabajos u obras públicas o privadas, realizado "por cualquier medio", lo que implica que la norma penal es amplia y no limita los actos que realmente vulneran el bien jurídico que se intenta proteger, ya que incluso sería factible su aplicación cuando se susciten huelgas o paros laborales, pues en nada importará si se realizan de forma lícita o no, al entrar en esa amplia gama de acciones que se ejecutan "por cualquier medio".

Agrava la inconstitucionalidad detectada el hecho que la norma aumenta la pena cuando el acto se realiza por dos o más personas, por lo que un grupo



de trabajadores inconformes, serían criminalizados en el caso que se reúnan para el reclamo de sus derechos y ejecuten la huelga en legítima defensa de sus intereses, toda vez que a pesar de que cumplieran los requisitos para el emplazamiento de huelga, la ley penal combatida no distingue el medio utilizado para el impedimento.

La misma vulneración se genera con el artículo 308 Bis de la norma cuestionada, al establecer que el impedimento al libre tránsito de personas o maquinaria para la realización de trabajos u obras públicas o privadas, en las vías de comunicación de jurisdicción local, será objeto de privación de la libertad.

Esto porque es inconcebible que una protesta social como la huelga cuyo distintivo es hacer valer los derechos laborales, pueda llevarse sin la suspensión de las actividades, como sería el permitir que los trabajos u obras se continúen realizando cuando es precisamente en contra de estos que se plantea la inconformidad, por lo que el acto legítimo de la huelga se estaría coartando y criminalizando ya que la naturaleza de la huelga es precisamente impedir la realización de los trabajos u obras, ocupando para ello la obstrucción del tránsito de personas, vehículos o maquinaria, misma que puede ser ejercida en cualquier vía de comunicación estatal.

Tercer concepto de invalidez. *Vulneración a la legalidad y a la seguridad jurídica por inobservancia de los principios de taxatividad, proporcionalidad de la pena, última ratio legis en materia penal y bien jurídico tutelado, en relación con los artículos 196, 196 Bis, 299, 307, 308 y 308 Bis.*

Del párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Federal se desprende el derecho a la legalidad y seguridad jurídica, concretamente sobre tres aspectos: reserva de ley en materia penal, el principio de taxatividad y la prohibición de imponer penas por analogía o por simple mayoría de razón.

En ese orden de ideas, en materia penal, es menester establecer que existe una exigencia de racionalidad lingüística, conocida precisamente como principio de taxatividad. Este principio constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho.



Este principio brinda la certeza de que el texto penal que contiene una sanción debe describir claramente la conducta que regula y las sanciones penales que se pueden aplicar a quien las realice. Dicho principio tendrá entonces por objeto preservar la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación de la ley penal.

Las características que debe reunir el texto penal es contener una acción (debe ser exterior, empíricamente visible y concreta), un efecto o resultado (un daño tangible) y en la culpabilidad (que debe permitir la adscripción causal de la acción a la persona que la lleva a cabo).

De acuerdo a lo anterior, violan el principio de taxatividad de la ley penal y por ende la legalidad y seguridad jurídica, todas las disposiciones legislativas que sancionen penalmente una conducta vagamente descrita o aquellas que dispusieran de consecuencias jurídicas también indeterminadas.

Respecto de la importancia y los elementos que componen el referido principio ya se ha pronunciado la Corte Interamericana en casos como *Fermín Ramírez vs. Guatemala* (párrafo 90) y *Castillo Petruzzi y otros vs. Perú* (párrafo 121).

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis «1a./J. 54/2014 (10a.)», de título y subtítulo: "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.", señaló que es exigible al legislador 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, para lo cual el principio 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 que pase inadvertido el criterio de la tesis «1a./J. 24/2016 (10a.)», de título y subtítulo: "TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE."



En este sentido, es claro que, en el derecho humano de exacta aplicación de la ley en materia penal, se puede advertir una vertiente consistente en un mandato de "taxatividad", pues los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.

Ahora bien, de un análisis integral de los artículos impugnados es posible advertir que existen diversos términos que podrían considerarse ambiguos, tal como sucede con el artículo 196 en la parte que señala: "obligue por cualquier medio", así como en el artículo 196 Bis, en el que en el primer párrafo refiere textualmente: "Al que careciendo de facultad legal, impida o trate de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras privadas. ..."

El término "por cualquier medio" incluido en ambos preceptos, es por demás general, vago e impreciso, ya que el legislador no distingue el medio de comisión de lo conducta delictiva, no define si el medio utilizado deba ser legal o ilegal, con dolo o sin dolo, únicamente decidió que cualquier conducta o medio utilizado para impedir la ejecución de trabajos u obras será motivo de sanción penal (artículo 196 Bis).

Aunado a lo anterior, el artículo 196 Bis, dirige la norma a cualquier persona, es decir, un ciudadano común, por ende, el tecnicismo utilizado en primer lugar como "facultad legal", es ambiguo y polisémico, dado que por facultad legal puede entenderse una atribución específica que otorgue la ley o la autoridad, o bien la aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones.

Por otro lado, el primer párrafo del artículo 299 en el que el legislador local reitera: "Al que impida o trate de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras públicas...", también es general, vago e impreciso, aspecto claramente contrario al principio de taxatividad de la ley penal, pues no queda claro si un ciudadano puede cometer un delito por el solo hecho de protestar, ejercer la huelga o interponer un recurso legal en contra de la ejecución de una obra.

Especial atención merece la porción normativa contemplada en los segundos párrafos de los artículos 196 Bis y 299, así como la establecida en los numerales 308 y 308 Bis. En los primeros dos numerales en cita, el legislador



estableció que: "Las mismas penas se aplicarán a quien obstruya el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras. ..."

Tal porción normativa también resulta vaga e imprecisa, ya que refiere una conducta genérica como es el realizar una obstrucción en el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras públicas o privadas, sin que se establezca con claridad cuál sería la conducta lesiva de derechos que deben evitar los ciudadanos.

La amplitud de los tipos penales en cita, permite que cualquier persona que se sitúe en el espacio físico del personal o la maquinaria para acceder a la obra, sea sujeto de una sanción penal de seis a trece años, o incluso en una mitad más si se realiza por dos o más personas (último párrafo de los artículos 196 Bis y 299). Dicha conducta ambigua no está acompañada de alguna calificativa de dolo que haga necesaria la intervención de la facultad punitiva del Estado.

Lo anterior, no dista mucho de lo que acontece con lo dispuesto en los numerales 308 y 308 Bis, el primero señala con generalidad: "...al que obstruya, interrumpa o dificulte el servicio público local de comunicación: obstaculizando alguna vía local de comunicación...", mientras que el segundo precepto refiere con la misma generalidad: "Al que extorsione, coercione, intente imponer o imponga cuotas, e impida total o parcialmente el libre tránsito de personas, vehículos, maquinaria, equipo especializado o similar para la ejecución de trabajos u obras públicas o privadas, en las vías y medios de comunicación de jurisdicción local a que se refiere el artículo 306. ..."

Ante ello, es evidente que el Congreso Local tipificó dos veces una misma conducta como lo es obstruir vías de circulación local, pues el verbo rector se reitera en ambos tipos penales y se dirige al mismo objetivo genérico, sin que se precise el dolo o la puesta en peligro del bien jurídico tutelado.

Además, en el numeral 308 Bis, se contemplan diversas conductas en un mismo tipo penal y su redacción es notoriamente imprecisa generando un grado de indeterminación tal que provoca en los destinatarios confusión e incertidum-



bre, pues podría considerarse que cualquier circunstancia que de manera accidental impida total o parcialmente el libre tránsito de personas o vehículos constituirá una transgresión a la ley.

De manera que las expresiones "por cualquier medio" e "impida total o parcialmente el libre tránsito" empleadas por el legislador local generan inseguridad jurídica pues del contenido del capítulo I titulado "Interrupción o Dificultamiento del Servicio Público de Comunicación" no es posible advertir de forma clara y exacta la descripción del tipo penal, pues queda al libre arbitrio de los operadores jurídicos definir cuándo se puede impedir total o parcialmente el libre tránsito de personas.

Por otro lado, se advierte una afectación al principio de proporcionalidad de la pena, pues se trata de medidas lesivas que se pretenden imponer sin justificar si el sujeto activo del delito actuó de forma dolosa, juzgando *a priori* como delito una conducta genérica e incluso cualquier acto de protesta social sin importar su legitimidad.

Lo anterior es así, pues si bien la exposición de motivos hace referencia a la necesidad de regular conductas delictivas que inciden en la inseguridad pública, destacando la incidencia de la extorsión, lo cierto es que no se justifica el aumento desproporcionado de la pena y su calificación, pues si bien los actos que se regulan afectan el patrimonio de las personas e inciden en el desarrollo económico de la comunidad, no pueden compararse por ejemplo con la gravedad del delito de abuso sexual que sin calificativas es sancionado con 2 a 6 años de prisión.

Así, el legislador local empleó penas desproporcionadas tomando en cuenta los bienes jurídicos tutelados, pues resulta inconcebible que se hayan contemplado las mismas o mayores penas que las correspondientes a delitos que regulan la afectación a bienes jurídicos trascendentales como la vida, integridad personal, libertad sexual y libertad personal, por mencionar algunos. Además, cuando ciertas acciones son realizadas por más de una persona o se exijan dádivas, la pena aumentará al doble, lo que también resulta abiertamente desproporcional.



Por último, se advierte una vulneración del principio de última *ratio legis*, pues debe tenerse presente que la ley penal debe ser la última medida para regular la conducta de los individuos y no el primer recurso del Estado para combatir aquellas que pueden afectar derechos de terceros.

Lo anterior es así ya que el legislador local, acudió *prima ratio* al derecho penal para criminalizar dos nuevas conductas –artículos 196 Bis y 308 Bis, así como en el segundo párrafo del artículo 299–, desde la motivación no se hace referencia a estrategias menos lesivas en otras ramas del derecho para la regulación de esas conductas, sino que las conductas se tipifican como estrategia de carácter económico para asegurar la inversión privada, disminuir el desempleo e incentivar el crecimiento económico, situaciones que no guardan relación estrecha con la inclusión de nuevos tipos penales.

Así también acudió *prima ratio* al derecho penal al elevar las penas en el numeral 299, llevándolo de semilibertad de 60 a 180 días, a privación de la libertad de 6 a 13 años, sin que se haya justificado el no acudir a otra materia del derecho menos lesiva, haciendo un uso desproporcionado del derecho penal.

Cuarto concepto de invalidez. *Vulneración a la legalidad y seguridad jurídica por inobservancia del principio de progresividad, en relación con los artículos 196, 196 Bis, 299, 307, 308 y 308 Bis del Código Penal para el Estado de Tabasco.*

Las normas impugnadas resultan contrarias al principio de progresividad por recurrir a la forma más lesiva para inhibir la conducta de los particulares, limitando derechos previamente adquiridos y reconocidos por la Constitución Federal e imponiendo mayores restricciones que las contempladas en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado forma parte.

Lo anterior es así, pues el legislador local estaba obligado a proteger el ejercicio de reuniones ciudadanas pacíficas; velar por que la libre manifestación de las ideas siga ejerciéndose como medio de participación directa de los ciudadanos; procurar la salvaguarda del derecho a la huelga como parte de la defensa de los intereses de los trabajadores y patrones frente a la ejecución de trabajos u obras; y preservar los principios que en materia penal deben obser-



varse para respetar la legalidad y seguridad jurídica; sin embargo, tales obligaciones se inobservan en la norma impugnada.

Al respecto, ha sido criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que los derechos humanos no son absolutos, pudiendo ser restringidos, pero siempre en respeto al principio pro persona y de progresividad, siendo innegable que la libertad concedida será la regla y la restricción su excepción.

Las restricciones sólo serán válidas si están previstas en ley y sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, seguridad pública, el orden público, la protección de la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Para tales efectos, el legislador local debió realizar un escrutinio de proporcionalidad, compuesto por la identificación de un fin legítimo y la idoneidad, necesidad y en *stricto sensu* la proporcionalidad de la medida normativa para restringir el derecho o libertad sobre el cual se legislaba.

Al respecto, cabe decir que los derechos humanos, como los vulnerados en el caso que se expone, implican gradualidad y progreso. El progreso en este caso implica que lo alcanzado por el texto constitucional federal no debe restringir ningún derecho humano, sino en todo caso mejorarse, es decir, promoverlo, respetarlo, protegerlo y garantizarlo, lo cual no hace la reforma que ahora se combate.

La gradualidad implica que las prerrogativas establecidas a favor de las personas les sean asequibles plenamente para su ejecución, estableciendo metas a corto, mediano y largo plazo, de tal manera que los derechos humanos adquieran plena vigencia a través de las herramientas idóneas que el Estado proporcione para su aplicación, lo que desde luego no propicia la reforma combatida, ya que no sólo no instrumenta algún medio o plan estratégico para el ejercicio de los derechos humanos anunciados en los conceptos de invalidez previos, sino que realiza una restricción a aquéllos sin hacer el análisis respectivo.

B. Acción de inconstitucionalidad 92/2019 (Partido Político Movimiento Ciudadano)



El partido político Movimiento Ciudadano manifiesta en primer lugar que se encuentra legitimado para promover la acción de inconstitucionalidad, pues si bien es cierto que la materia electoral comprende cuestiones propias de los derechos políticos, tales como las bases generales que instituyen los procesos electorales, también lo es que deben ser considerados como materia electoral otros aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que influyan en los mismos.

En el caso concreto, la norma impugnada utiliza la expresión "asociación de individuos" a la que se le otorga la calificativa de extorsión, lo que de alguna manera busca disuadir y castigar el ejercicio de derechos políticos.

En el mismo sentido, dada la redacción de la norma que se impugna, su aplicación podría restringir el derecho de expresión y de asociación, pues como determinó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis de jurisprudencia 29/2002, ambos derechos están dotados de carácter electoral toda vez que tienen como principal fundamento promover la democracia representativa.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que la reforma constitucional en materia de derechos humanos ha redimensionado el artículo 105 de la Constitución Federal, pues dado el reconocimiento de los derechos políticos como derechos humanos, es necesario una redimensión de la materia electoral y de la acción de inconstitucionalidad, ya que ahora se trata de derechos que deben tutelarse por cualquier instrumento posible por autoridad que resulte competente.

La legitimación de los partidos políticos para actuar en su defensa tiene sustento en la calidad que tienen los mismos de actuar como garantes de la participación en la vida democrática y por las obligaciones emanadas del artículo 1o. constitucional.

Existen precedentes de la Suprema Corte en los que se ha reconocido la tutela de derechos políticos en ordenamientos diversos a los electorales, tal fue el caso del recurso de reclamación en controversia constitucional 12/2018, en el que se adujo que podía llegar a existir una conexión indirecta de la Ley de Seguridad Interior con los derechos político-electorales, razón por la cual se revocó



el acuerdo por el que se había desechado la demanda de la acción de inconstitucionalidad promovida por Movimiento Ciudadano en relación con la referida ley.

Si bien con posterioridad la mayoría del Tribunal Pleno determinó sobreseer en la acción de inconstitucionalidad, se considera que sería buena oportunidad para redefinir aquellos asuntos que pueden tener una incidencia significativa en los derechos políticos.

En su **primer concepto de invalidez**, el partido político Movimiento Ciudadano argumenta que existió violación al principio de legalidad por una indebida fundamentación y motivación ya que la reforma se sustentó en un dictamen en el que no se señalaron las facultades del Congreso Local para legislar en materia de seguridad pública y de administración de justicia, además de que no se analizaron posibles afectaciones a los derechos humanos.

Sostiene que el Congreso fue omiso en realizar un análisis de proporcionalidad de las normas aprobadas, con lo que incumplió con el parámetro jurisprudencial establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para justificar la necesidad y proporcionalidad de crear nuevos tipos y endurecer las penas, además de no ponderar medidas menos lesivas.

En su **segundo concepto de invalidez** alega que el artículo 308 Bis, del Código Penal del Estado de Tabasco es contrario al principio de taxatividad por contener un tipo penal abierto, impreciso y amplio que restringe el derecho de reunión y libertad de expresión. Dado que la finalidad de la norma es regular reuniones, su ambigüedad podría motivar una aplicación en detrimento del ejercicio de derechos políticos.

En su **tercer concepto de invalidez** argumenta que los tipos y las penas contempladas en los artículos 196 Bis, 299, 306, 307, 308 y 308 Bis, son contrarios a los derechos de expresión, asociación y protesta política, pues la expresión y difusión de ideas en materia política-electoral como parte de la voluntad popular, no se encuentra supeditada a los periodos electorales.

También alega que el contenido normativo de los artículos 196 Bis y 308 Bis del Código Penal para el Estado de Tabasco, criminalizan la protesta social,



de tal manera que se trata de tipos penales que se asemejan al de "ataques a la paz pública" que se contemplaba en el artículo 362 del otrora Código Penal del Distrito Federal, mismo que se declaró inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 4384/2013.

Por ello, considera que las normas pueden llegar a utilizarse como "arma política" en perjuicio de quienes protesten contra medidas del gobierno estatal, menoscabando los derechos de expresión y reunión política.

Expone que las disposiciones cuestionadas generan un efecto inhibitorio en el ejercicio de los derechos humanos, pues buscan intimidar a quienes pretendan protestar contra acciones realizadas por el Gobierno del Estado.

En su **cuarto concepto de invalidez** argumenta que los preceptos impugnados generan ataques al orden democrático, pues los derechos a la libertad de expresión, opinión y asociación son una forma de participación política y por ello deben considerarse limitables exclusivamente en los términos del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el mismo sentido, afirma que de conformidad con los artículos 1, 2 y 3 de la Convención, la democracia es un derecho humano, al igual que las libertades de reunión política y la libre expresión de ideas, los cuales se restringen indebidamente con las normas cuestionadas.

En su **quinto concepto de invalidez** sostiene que las penas contempladas en los artículos impugnados resultan desproporcionales en relación con la conducta realizada, esto si se toma en cuenta que las penas máximas que comprenden los artículos 196 Bis, 299, 307, 308 y 308 Bis son iguales o mayores a la mínima para los casos de homicidios, lo cual contraviene el artículo 22 de la Constitución Federal, pues el bien jurídico tutelado de las normas impugnadas es la propiedad privada, que no puede considerarse superior al derecho a la vida.

Por último, en el **sexto concepto de invalidez** se argumenta que los artículos 196 Bis y 308 Bis vulneran el principio de presunción de inocencia contemplado en el artículo 20, apartado A de la Constitución Federal, pues dichos



preceptos legales suponen que todo bloqueo de vías y obras es una acción grave y punible aun cuando tales manifestaciones sean pacíficas.

Al respecto, sostiene que la presunción de inocencia se vincula con los derechos de libertad de expresión y asociación, ya que toda manifestación se entiende como pacífica y apegada a la ley hasta que deje de serlo; por el contrario, la reforma impugnada no contempla la referida presunción, lo que a su vez resulta contrario al principio pro persona.

C. Acción de inconstitucionalidad 93/2019 (Comisión Nacional de los Derechos Humanos)

Único concepto de invalidez

Vulneración al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad

El principio de taxatividad en materia penal puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.¹

Así, existe una prohibición impuesta al juzgador de interpretar por simple analogía o mayoría de razón la norma penal, sin embargo, esta obligación resulta extensiva al legislador, en tanto que tiene el deber de establecer normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable.

En el caso del artículo 196 del Código Penal para el Estado de Tabasco, al tipificarse la obtención de cualquier beneficio (indeterminado) a través de cualquier medio (indeterminado) no se define con la precisión suficientes cuáles son las conductas que efectivamente se encuentran prohibidas y el ciudadano no tiene la seguridad de conocer en forma precisa qué rango de conductas son las que le incriminan.

¹ Como lo refirió el Pleno de la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 95/2014.



La norma es de tal grado imprecisa que el servidor público, que por cualquier medio, incluso legal, obligó a un tercero a dejar de hacer algo causándole afectación en su patrimonio, pero al mismo tiempo generando un beneficio para el tercero a quien le afectaba la obra, encuadra en la conducta típica.

Dicha redacción permite que sea la autoridad investigadora o jurisdiccional quien decida qué tipo de beneficios o medios comisivos serán considerados como aplicables al tipo penal, lo que conlleva que se traslade la responsabilidad de la tipificación del delito a tales autoridades.

Por su parte, respecto al artículo 196 Bis del Código Penal impugnado, se desprende que en el primer supuesto no se tiene certeza sobre el destinatario de la norma, pues la carencia de facultad legal de una persona puede abarcar diversos escenarios.

En cuanto al segundo supuesto de sanción del artículo, basta con que alguien obstruya involuntariamente el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajo u obras privadas, ya que la norma sanciona la simple obstrucción.

Igualmente, la disposición penaliza a quien incluso a través de un medio legal y legítimo, impida la ejecución de una obra pública, pues la redacción refiere que será sancionada la persona que lleve a cabo dichas conductas por cualquier medio.

El legislador no describió con precisión suficiente cuáles son las conductas que efectivamente se encuentran prohibidas y el ciudadano no tiene la seguridad de conocer en forma precisa que rango de conductas son las que le incriminan, por lo que se permite que sea la autoridad investigadora o jurisdiccional quienes decidan los sujetos activos del delito y cuáles son las conductas.

Además, la conducta se encuentra regulada como un tipo de peligro sin que se requiera que se genere un daño o lesión, pues basta con que se trate de impedir por cualquier medio, incluso legal, la ejecución de obras privadas sin que se haya generado efectivamente un daño, permitiendo al juzgador que en



última instancia determine la generación de un peligro real o suficiente que amerite la sanción penal.

En cuanto al artículo 299 del Código Penal para el Estado de Tabasco impugnado, este presenta una redacción prácticamente idéntica al diverso 196 Bis con la misma descripción, vaga, genérica, imprecisa y ambigua que no contiene la descripción de la conducta concreta que se buscó criminalizar.

Cabe destacar que el delito previsto en el artículo 299, no refiere que el sujeto activo deba ser una persona que "carezca de facultades legales", lo que implica que, en este caso, serán sancionados penalmente incluso los servidores públicos que, teniendo facultades legales impidan o traten de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras públicas.

En relación al artículo 308 Bis, afirma que el precepto no resulta claro en cuanto a lo que sanciona, pues establece un catálogo de conductas de las cuales no se tiene certeza si son disyuntivas o copulativas, que admite múltiples interpretaciones para la configuración del tipo penal y que permite a la autoridad investigadora o jurisdiccional decidir la conducta o el conjunto de conductas sancionadas.

Además, una de las conductas susceptible de ser sancionada es la "extorsión", por lo que el tipo penal de este artículo subsume a ese delito referido en el artículo 196 del ordenamiento penal local.

Principio de mínima intervención en materia penal (ultima ratio)

Los artículos 196 bis, 299, 307, 308 y 308 Bis resultan contrarios al principio de mínima intervención en materia penal (última *ratio*) al no aportar suficientes elementos que acoten adecuadamente las conductas sancionadas a aquellas que se pretendieron prohibir, de modo que existe una disociación entre los fines legítimos de las normas y las posibles conductas comprendidas por el tipo penal.

Si bien el legislador tiene un margen de maniobra para emplear su *ius puniendi*, su libertad configurativa se encuentra limitada por los mandatos consti-



tucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y los tratados internacionales, máxime como en el presente caso en el que el derecho fundamental intervenido es la libertad de expresión.

La facultad sancionadora debe operar cuando las demás alternativas de control han fallado y el derecho penal debe ser un instrumento de ultima *ratio* para garantizar la pacífica convivencia de los asociados, previa evaluación de su gravedad y de acuerdo con las circunstancias sociales, políticas, económicas y culturales imperantes en la sociedad en determinado momento.

Los artículos 196 Bis y 299 analizados a la luz de los principios de lesividad, subsidiariedad, así como las modalidades de la imputación subjetiva, llevan a concluir que las normas penalizan el actuar de las personas sin generar en todos los casos una afectación al bien jurídico que se pretende proteger, además de que sancionan la comisión de conductas incluso involuntarias, pues se actualiza la conducta cuando se impida u obstruya el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras.

Por otro lado, en aras de realizar un estudio sistemático de los artículos 307 y 308, es indispensable acudir a la Ley de Transportes para el Estado de Tabasco, la cual en su artículo 9, fracción XXV, define que se debe de entender por vías de comunicación terrestre todo espacio de dominio público y uso común, que por disposiciones (sic) de la propia ley o por razones del servicio esté destinado al tránsito y transporte público en jurisdicción estatal.

Así, se consideran vías de comunicación terrestre, en términos de su uso y aprovechamiento, así como en lo relativo a la prestación del servicio de transporte público y privado en sus diferentes modalidades, aquellas construidas directamente por el Estado, o bien por éste en coordinación o colaboración con los Municipios, o por cooperación con particulares y las que no sean de jurisdicción federal.

Además, se consideran partes integrantes de las vías de comunicación los servicios auxiliares, obras, construcciones y demás accesorios o conexos de los mismos destinados al transporte público y los terrenos que sean necesarios



para el derecho de vía y para el establecimiento de los servicios y obras referidos.

A su vez, en términos de la legislación local, se considera servicio de transporte público de pasajeros, mixto y/o de carga, aquel que se lleva a cabo de manera continua, uniforme, regular y permanente en las vías públicas de comunicación terrestre del Estado para satisfacer la demanda de los usuarios mediante la utilización de vehículos adecuados para cada tipo de servicio ya sea de pasajeros, carga, mixto o especializado, y en el que los usuarios como contraprestación, realizan un pago en numerario.

Los artículos impugnados sancionan la interrupción o el dificultar el servicio local de comunicación, sea destruyendo o por su simple obstrucción, por lo que se estima que dichas normas vulneran el principio de última *ratio* en virtud de que sancionan penalmente conductas que bien podrían ameritar una sanción administrativa.

El dificultar, obstruir o interrumpir el servicio público local de comunicación puede atender a variadas razones, incluso podrían cometerse en forma involuntaria o atendiendo a un ejercicio legítimo de un derecho, sin que ello amerite la facultad punitiva del Estado para sancionar esas conductas.

El artículo 307 exige que exista destrucción o daño del medio o vía de comunicación respecto del cual se obstruyó o interrumpió, sin embargo, no contempla que el daño puede ser mínimo o involuntario, de forma que sanciona con una pena mínima de dos años de prisión cualquier tipo de daño causado.

Por cuanto hace al artículo 308 Bis, no resulta clara cuál es la conducta que el legislador pretendió sancionar, aunque podría desprenderse que una de las conductas penalizadas es el impedir total o parcialmente el libre tránsito de personas o vehículos, lo cual es contrario al principio de última *ratio*, ya que si bien el libre tránsito constituye una prerrogativa a favor de las personas, puede entrar en colisión con el ejercicio legítimo de otros derechos como las libertades de expresión y manifestación y es necesaria la búsqueda de alternativas al derecho penal.



Lo anterior, si se toma en consideración la posición preferente de la que goza el derecho a la libertad de expresión frente a otros derechos que sirve para la realización de otros derechos y libertades.²

Esto tiene como principal consecuencia la presunción general de cobertura constitucional de toda expresión o manifestación; que justifica una obligación de neutralidad del Estado frente a los contenidos de las opiniones e informaciones difundidas, así como por la necesidad de garantizar que, en principio, no existan personas, grupos, ideas o medios de expresión excluidos *a priori* del debate público.³

Como lo refirió la Corte Interamericana, el abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya concluido.⁴

En los mismos términos, la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana, ha sostenido que, dentro de ciertos límites, los Estados pueden establecer regulaciones a la libertad de expresión y a la libertad de reunión para proteger los derechos de otros; no obstante, al momento de hacer un balance, por ejemplo, entre el derecho de tránsito y el derecho de reunión, corresponde tener en cuenta que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática cuyo socavamiento afecta el nervio principal del sistema democrático.⁵

Asimismo, ha referido que se debe analizar si la utilización de sanciones penales encuentra justificación bajo el estándar de la Corte Interamericana que establece la necesidad de comprobar que dicha limitación satisface un interés

² Como lo sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 113/2015 y su acumulada 116/2015.

³ CIDH, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, pág. 10.

⁴ Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A, No 5. Párrafo 30. "La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)".

⁵ Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2005. Volumen III. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, pág. 150.



público imperativo necesario para el funcionamiento de una sociedad democrática y si se constituye como el medio menos lesivo para restringir la libertad de expresión practicada a través del derecho de reunión manifestado en una demostración en espacios públicos.

Por ende, la penalización podría generar un efecto amedrentador sobre una forma de expresión participativa de los sectores de la sociedad que no pueden acceder a otros canales de denuncia o petición como la prensa tradicional o el derecho de petición dentro de los órganos estatales donde el objeto de reclamo se origina.

En ese sentido, las medidas implementadas por el legislador desbordan el interés que las podría justificar, interfiriendo innecesariamente en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión, ya que abarca un sinnúmero de conductas no reprochables amparadas por el derecho de libertad de expresión, sin que se acote a aquellas que se pretendieron prohibir, lo que ocasiona una disociación entre el fin legítimo de la norma y las posibles conductas comprendidas por el tipo penal.

Principio de proporcionalidad en las penas

Afirma que el *quantum* de las sanciones previstas en los artículos 196, 196 Bis, 299, 307, 308 y 308 Bis, resultan desproporcionadas y contrarias al artículo 22 constitucional, en tanto establecen sanciones privativas de la libertad que van desde los seis hasta los veinte años, lo que no guarda razonabilidad en relación con el bien jurídico tutelado.

Si bien los Estados tienen plena libertad de configuración para decidir el contenido de las normas penales y de sus consecuencias jurídicas conforme al principio de autonomía legislativa, cuando ejercen dicha facultad no pueden actuar a su libre arbitrio, sino que deben observar los postulados de la Constitución Federal.⁶

⁶ De acuerdo con la jurisprudencia 1a./J. 3/2012 (9a.), de rubro: "PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."



Los tipos penales adicionados y reformados mediante el decreto impugnado inobservan esta exigencia constitucional al sancionar como penas privativas de libertad diversas conductas de forma severa, iguales o superiores, por ejemplo, a los diversos delitos de homicidio, violación, lesiones y robo.

Efecto inhibitorio de la libertad de expresión o "chilling effect" y libertad de manifestación

El Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 113/2015 y su acumulada 116/2015, ha referido que la libertad de expresión, reconocida en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituye un derecho preferente, que sirve de garantía para la realización de otros derechos y libertades.

La Primera Sala de la Suprema Corte ha sostenido que la dimensión personal de la libertad de expresión asegura a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual, que exige un elevado nivel de protección en tanto se relaciona con valores fundamentales como la autonomía y la libertad personal.⁷

En el mismo sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que, cuando la libertad de expresión de una persona es restringida ilegalmente, no es sólo el derecho de esa persona el que se está violando, sino también el derecho de los demás de "recibir" información e ideas.⁸

En consecuencia, el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especial, que por un parte requiere que nadie lo vea limitado o impedido de expresar sus propios pensamientos y por otro lado, implica un derecho colectivo a recibir cualquier información y de tener acceso a los pensamientos expresados por los demás.

⁷ De acuerdo con la tesis 1a. CDXX/2014 (10a.), de título y subtítulo: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL."

⁸ Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A, No 5. Párrafo 30. "La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)."



Debe destacarse que el contenido del texto constitucional obliga claramente a hacer una interpretación estricta de tales restricciones que privilegia y destaca la imposibilidad de someter la manifestación de ideas e inquisiciones de los poderes públicos, mientras que las limitaciones al derecho se presentan como excepción a un caso general, las cuales son cuando se ataque la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público.

Aun cuando el Código Penal pueda dar especificidad a esos límites, la actuación legislativa que efectúe una limitación al derecho de libre expresión, debe respetar el requisito de que tal concreción sea necesaria, proporcional y compatible con los principios, valores y derechos constitucionales.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que para que una restricción sea compatible con el artículo 13, inciso 2, de la Convención Americana debe cumplir con un test tripartito en el que: (1) Sea establecida en una ley formal, (2) tenga un fin legítimo y (3) debe estar orientada a satisfacer un interés público imperativo y entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido.

Asimismo, las restricciones al derecho a la libertad de expresión e información deben ser idóneas para alcanzar el objetivo imperioso que pretende lograr y estrictamente proporcional a la finalidad perseguida y demostrarse que las palabras expresadas efectivamente amenazan con causar un perjuicio sustancial al objetivo legítimo perseguido y demostrar que el perjuicio es mayor que el interés público de expresar libremente las ideas.

La Primera Sala de la Suprema Corte sostuvo que cualquier restricción a la libertad de expresión y al acceso a la información que se oriente al contenido de determinada información y no sólo a la forma, tiempo y lugar de la expresión, debe considerarse sospechosa y sujetarse a un escrutinio constitucional estricto; además de que sostuvo los requisitos genéricos para la validez de las limitaciones a derechos fundamentales, ya referidas por la Corte Interamericana.

Asimismo, la propia Sala ha reconocido que la proporcionalidad de las penas determinadas por el legislador puede determinarse con dos estándares:



por un lado, atendiendo a las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad previsto en el artículo 22 constitucional; y por otro lado, aplicando este principio, entendido como una forma de escrutinio que sirve para enjuiciar la constitucionalidad de cualquier intervención en derechos fundamentales.

El decreto impugnado contempla conductas reprobables, que ameritan como sanciones, penas privativas de libertad, lo que no las hace inconstitucional *per se* sino que corresponde a la autoridad probar que tenía elementos objetivos y razonables para justificar su restricción y bajo las condiciones y delimitaciones que establece el marco constitucional y convencional.⁹

Esta exigencia obliga al legislador ordinario que, al contemplar límites para el ejercicio de derechos fundamentales, su actuación debe corroborar el cumplimiento de las siguientes condiciones: (1) la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido, (2) la medida resulta idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional, (3) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental y (4) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

Las reformas y adiciones a los artículos impugnados tienen como objetivo principal, reducir la incidencia delictiva en Tabasco, sobre todo en aquellos delitos que lesionan el patrimonio de las personas y que atentan contra su vida según lo dispuesto en el Considerando Cuarto del decreto impugnado.

Igualmente, de la exposición de motivos puede apreciarse que la adecuación del código punitivo persigue la finalidad de tutelar como bienes jurídicos al patrimonio y el ejercicio legítimo de la autoridad, a través de la tipificación de

⁹ Lo anterior de acuerdo con las tesis 1a. CII/2015 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL Y DERECHO A LA PRIVACIDAD. SU LIMITACIÓN ES EXCEPCIONALÍSIMA Y CORRESPONDE A LA AUTORIDAD JUSTIFICAR SU AFECTACIÓN" y 1a. CXCIX/2014 (10a.), de título y subtítulo: "LIBERTAD PERSONAL. LA AFECTACIÓN A ESE DERECHO HUMANO ÚNICAMENTE PUEDE EFECTUARSE BAJO LAS DELIMITACIONES EXCEPCIONALES DEL MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL."



diversas conductas, consideradas como reprobables para el órgano legislativo local.

Además, el legislador incorporó un nuevo tipo penal cuyo bien jurídico tutelado es el patrimonio de las personas, que se denomina "impedimento de ejecución de trabajos u obras", debido a que busca asegurar la inversión privada en el Estado, como un mecanismo que permitirá el buen vivir de las personas mediante el acrecentamiento de mayores y mejores oportunidades de empleo, para abatir altos índices de rezago e incentivar el desarrollo económico.

Por lo que se considera que la finalidad que persiguen las diversas disposiciones impugnadas es constitucionalmente relevante en tanto obedece a un fin constitucionalmente admisible como lo es la tutela del derecho a la propiedad y el ejercicio legítimo de la autoridad.

Sin embargo, la reforma no resulta idónea en virtud de que los tipos penales ya se encontraban adecuadamente configurados y no representan una necesidad social imperiosa, idónea, óptima e indispensable con la tutela del derecho a la propiedad y la actuación legítima de las autoridades.

Ello ya que restringen los diversos derechos que pudieran pugnar, como en el caso el derecho a la libertad de expresión el cual es un derecho fundamental en la conformación de un Estado democrático y que por su propia naturaleza es de interés social, que con la reforma aludida genera un efecto inhibitorio.

El Pleno de la Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2011, en concordancia con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, señaló que cuando se trata de limitaciones a la libertad de expresión impuestas por normas penales se debían satisfacer adicionalmente las exigencias del principio de estricta legalidad.

Lo que cumple con una doble función, pues reduce la competencia de Estado en cuanto a la forma como éste puede restringir la libertad de expresión y por la otra, le indica al ciudadano qué es exactamente lo que se prohíbe.



Por ello, se sostuvo que el orden público no podía ser invocado para suprimir un derecho humano, para desnaturalizarlo o para privarlo de contenido real, pues éste debe ser interpretado de forma estrictamente ceñida a las justas exigencias de una sociedad democrática, que tenga en cuenta el equilibrio entre los diferentes intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Constitución y de los tratados internacionales de los que México es parte.

En esa tesitura, se determinó que no basta que el legislador demuestre la legitimidad del fin perseguido, sino que debe asegurar que la medida empleada esté cuidadosamente diseñada para alcanzar el objeto imperioso, ya que toda restricción a la libertad de expresión debe ser proporcional al fin que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese objetivo sin interferir en el ejercicio legítimo de tal libertad.

La conducta prevista en el artículo 308 del Código Penal para el Estado de Tabasco contempla una pena privativa de libertad para quienes obstruyan, dificulten, o interrumpan el servicio local de comunicación; sin embargo, dicha obstrucción podría ser consecuencia o efecto inevitable del paso del contingente que se está manifestando.

En el mismo sentido, el tipo penal previsto, que exige para su configuración la existencia de destrucción o daño y sanciona la interrupción o el dificultar el servicio público local de comunicación, puede también darse como consecuencia inevitable de las manifestaciones, atendiendo a la naturaleza de éstas.

El Comité de Derechos Humanos de la ONU, en su Observación General Número 34 sostuvo que la aplicación del párrafo 3 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé expresamente que el ejercicio de este derecho fundamental entraña deberes y responsabilidades especiales, motivo por el cual se prevén dos tipos de restricciones que pueden referirse, por un lado, el respeto de los derechos o la reputación de otras personas, y por otro, a la protección de la seguridad nacional y el orden público o bien la salud y moral pública.



Sin embargo, cuando un Estado parte impone restricciones al ejercicio de la libertad de expresión, éstas no pueden poner en peligro el derecho propiamente dicho, es decir, la relación entre el derecho y la restricción, o entre la norma y la excepción, no debe invertirse.

Así, el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, estableció que las restricciones a los siguientes elementos del derecho a la libertad de expresión no son permisibles: (1) discusión de políticas de gobierno y debate político, (2) la libre circulación de información e ideas, comprendidas tales prácticas como la prohibición o el cierre injustificado de publicaciones y otros medios de difusión y el abuso de las medidas administrativas y la censura; y (3) el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Cuando se está frente a marcos institucionales que no favorecen la participación o frente a serias barreras de acceso a formas más tradicionales de comunicación de masas, la protesta pública parece ser el único medio que realmente permite que sectores tradicionalmente discriminados o marginados del debate público puedan lograr que su punto de vista resulte escuchado y valorado.¹⁰

Por ello, preocupa a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la existencia de disposiciones penales que convierten en actos criminales la simple participación en una protesta, los cortes de ruta o los actos de desorden que en realidad, en sí mismos, no afectan bienes como la vida, la seguridad o la libertad de las personas.

En suma, es claro que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión puede ser abusivo y causar daños individuales y colectivos importantes, pero también es verdad que las restricciones desproporcionadas terminan generando un efecto de silenciamiento, censura e inhibición en el debate público que

¹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, "Una Agenda Hemisférica para la Defensa de la Libertad de Expresión", 25 de febrero de 2009, párr. 69.



es incompatible con los principios de pluralismo y tolerancia, propios de sociedades democráticas.

No resulta fácil participar de manera desinhibida de un debate abierto y vigoroso sobre asuntos públicos cuando la consecuencia puede ser el procesamiento criminal, la pérdida de todo el patrimonio o la estigmatización social.

Adicionalmente, en el "Informe Especial sobre la situación de la libertad de expresión en México" de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, se recomendó *"reformular los códigos penales de las entidades federativas a fin de eliminar delitos que se apliquen para criminalizar la libertad de expresión y abstenerse de usar otras disposiciones del derecho penal para castigar el ejercicio legítimo de la libertad de expresión"*.

Conforme a lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, el derecho a protestar o manifestar inconformidad contra alguna acción o decisión estatal está protegido por el derecho de reunión, consagrado en el artículo 15 de la Convención Americana, por lo que la posibilidad de manifestarse pública y pacíficamente es una de las maneras más accesibles de ejercer el derecho a la libertad de expresión, por medio de la cual se puede reclamar la protección de otros derechos y no debe ser interpretado restrictivamente.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha identificado un patrón de criminalización de acciones de manifestaciones o protesta social de dirigentes de diversos pueblos indígenas y tribales, vinculadas a la defensa de sus derechos frente a proyectos extractivos, de explotación y desarrollo en países como Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Venezuela, entre otros.¹¹

¹¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo, 2015. Pág. 163.



De igual forma, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, afirmó con preocupación que "sigue aumentando el número de detenciones y causas abiertas por delitos presuntamente cometidos en el transcurso del ejercicio legítimo de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación".

Tomando en consideración los criterios tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como de instancias internacionales, es posible llegar a la conclusión de que las normas impugnadas tienen un impacto desproporcional sobre las libertades de expresión y manifestación. Lo anterior, al criminalizar la obstrucción de vías de comunicación y la inconformidad que la sociedad pudiera tener respecto a la construcción de obras públicas o privadas.

CUARTO.—Se consideran violados los artículos 1o., 5o., 6o., 9o., 14, 22 y 123 de la Constitución Federal; 2, 6 y 7 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 4 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 2, 8, 19, 20, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 1, 2, 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

QUINTO.—Mediante proveído de veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad **91/2019**.¹²

Asimismo, por auto de treinta de agosto siguiente, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad **92/2019**;¹³ de igual forma, en auto de dos de septiembre de ese mismo año, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad **93/2019**.¹⁴

En atención a que en dichas acciones existía identidad en las normas impugnadas, se ordenó hacer la acumulación de expedientes.

¹² Foja 195 del Tomo I del expediente.

¹³ Foja 323 del Tomo I del expediente.

¹⁴ Foja 961 del Tomo I del expediente.



De acuerdo con el registro de turno de los asuntos, en términos del artículo 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor en las acciones de inconstitucionalidad referidas.

SEXTO.—El Ministro instructor, mediante proveído de nueve de septiembre de dos mil diecinueve, admitió las referidas acciones, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió las normas impugnadas y al Poder Ejecutivo que las promulgó para que rindieran sus respectivos informes y dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde, así como a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial para que expresara su opinión en relación con los asuntos de mérito.

SÉPTIMO.—Al rendir su informe, el Poder Ejecutivo del Estado manifestó lo siguiente.

Respecto a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Operativa Nacional del partido Movimiento Ciudadano es posible advertir que se actualiza una causal de sobreseimiento en virtud de la falta de legitimación de quien lo promueve.

Lo anterior es así, ya que los partidos políticos por conducto de sus dirigentes nacionales pueden promover acciones de inconstitucionalidad, sólo en contra de leyes electorales federales o locales.

Si bien es cierto que existen antecedentes sobre la tutela de derechos políticos electorales en normas de diversa naturaleza, en *stricto sensu* estos antecedentes se refieren a: 1) normas relativas a procesos electorales; 2) normas relacionadas con acceso a los partidos políticos y coaliciones a tiempos de radio y televisión; y 3) normas referentes al ejercicio de derechos político electorales –votar y ser votado–, también lo es que tales aspectos no se actualizan en el caso concreto y, por lo tanto, los argumentos esgrimidos por el partido Movimiento Ciudadano no son susceptibles de ser estudiados por esta vía.

Por otro lado, en relación con lo relativo a legalidad y seguridad jurídica en su vertiente de taxatividad de la ley penal y proporcionalidad de la pena, se



sostiene que no existe violación al principio de proporcionalidad como erróneamente esgrimen los accionantes al señalar que son excesivas las sanciones que se aumentaron en el caso de algunos tipos penales existentes o a los tipos penales que fueron adicionados, pues en realidad corresponderá al juzgador determinar la sanción penal concreta a un caso en específico y lo único que se establece en el tipo penal es un máximo y un mínimo.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que las penas no se encuentran determinadas exclusivamente por el bien jurídico tutelado y su afectación, sino también por la alta incidencia y la afectación que suponen las conductas tipificadas a la sociedad tabasqueña.

Tampoco existe una transgresión al principio de taxatividad, pues 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 de modo que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente no a la mayor precisión imaginable.

Además, resulta imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas para que su destinatario conozca las pautas de la conducta que se estima ilegítima. Es decir, los tipos penales previstos en los artículos 196 Bis y 299 del Código Penal para el Estado de Tabasco se deben entender dentro del contexto del capítulo respectivo al que pertenecen, que tienen por objeto sancionar a quien intente o impida la ejecución de trabajos u obras, ya sean de naturaleza pública o privada. Por lo que se desprende que lleva implícito el elemento subjetivo "dolo", dado el significado de la palabra "obstrucción", misma que según la Real Academia Española significa "impedir la acción", lo cual, tiene relación con lo previsto en los numerales 9 y 10 del Código Penal para el Estado de Tabasco, que establecen cuáles son los delitos de naturaleza dolosa y culposa.

Así, no se debe entender el segundo párrafo de los artículos referidos de manera aislada, pues si nos remitimos al contenido del primer párrafo de los artículos 196 Bis y 299 del Código Penal para el Estado de Tabasco, es a toda luz evidente que se relaciona con la palabra impedir, cuyo verbo transitivo significa "imposibilitar la ejecución de algo".



Además, es de puntualizarse que, de la propia redacción del tipo penal, los párrafos segundo y tercero remiten al primer párrafo, es decir, sólo quien no tenga facultades legales para impedir la obra, será el sujeto activo.

Por otro lado, los derechos de libre expresión y manifestación están plenamente garantizados y tutelados por el sistema jurídico local de Tabasco, sin que con la reforma contenida en el Decreto 115 se atente contra ellos, pues lo que tienden a proteger los tipos penales que resintieron las reformas o adiciones, son bienes jurídicos que interesan en grado intenso a la sociedad y que protegen a la persona de forma individual y colectiva, ante el elevado índice de inseguridad y el aumento en los niveles de violencia durante la consumación de los mismos; aunado al decremento de la inversión privada y la afectación a la inversión pública, provocando la paralización de proyectos estratégicos y el despido de los trabajadores tabasqueños, incrementándose el índice de desempleo.

Por ello, esta medida resulta idónea y necesaria, constituyendo, por tanto, la última *ratio* de la política criminal, en virtud que se recurre a ella para asegurar una adecuada protección del bien jurídico, lo que colateralmente contribuye de forma positiva en el combate a la corrupción e impunidad. Se señala que en ninguno de los delitos reformados o adicionados se somete a inquisición la manifestación de las ideas, ni al exceso en el ejercicio de la libertad de manifestación.

En relación con los argumentos relativos al principio de legalidad en su vertiente de mínima intervención en materia penal (última *ratio*), es posible sostener que la función del legislador, se ha dicho, es la protección de bienes jurídicos a partir de la concepción y creación de tipos penales, y por consecuencia la modificación de sanciones cuando el ataque a esos bienes jurídicamente protegidos, es reiterado, consecuente, afecte de manera directa intereses individuales y de manera indirecta intereses colectivos.

No busca atacar ni mucho menos hacer del derecho penal un instrumento de coerción primaria en contra de los ciudadanos, pero no por ello puede dejar de atender los reclamos sociales e incrementar sanciones cuando sea socialmente indispensable.



Al establecer incrementos en algunas sanciones, únicamente crea penas máximas y mínimas, sin que esto deba ser considerado como una violación a derechos fundamentales. Según sea el grado de responsabilidad, una vez efectuada la conducta delictiva, corresponde al juzgador la aplicación de ésta, con base a lo que los ordenamientos sustantivos y adjetivos establezcan.

Corresponde a la individualización de la sanción, cuando un juzgador va a determinar la sanción penal en un caso concreto, es decir, cuando va a decidir cuál es la pena específica entre el máximo y el mínimo establecido en la penalidad, es ahí donde debe aplicarse un test de proporcionalidad respetando derechos fundamentales.

El legislador al momento de realizar las reformas o adiciones de nuevos tipos penales al Código Penal para el Estado de Tabasco, lo hace en defensa de la sociedad desde un derecho penal preventivo, al generar un efecto inhibitorio de las conductas antisociales que se sancionan.

Debe quedar claro que el incremento de las penas surtirá sus efectos sólo hasta en tanto se actualice el tipo penal con el actuar indebido de una persona que atente y violente derechos de terceros.

OCTAVO.—Al rendir su informe, el Poder Legislativo del Estado de Tabasco adujo en síntesis lo siguiente.

En principio, refiere que es improcedente la acción de inconstitucionalidad promovida por el partido político Movimiento Ciudadano, ya que no se impugnan leyes en materia electoral.

Ello, pues el decreto impugnado no contiene normas que regulen aspectos vinculados directa o indirectamente con los procesos electorales o que deban influir en ellos de una manera u otra, como por ejemplo: distritación o redistritación, 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.



Incluso, refiere que no cualquier proceso electoral es de esta materia, ya que en estos casos deben estar directamente regulados en la Constitución Federal y fuera de los cargos ahí previstos, no puede considerarse en este ámbito la elección de otros funcionarios que las leyes secundarias prevean.¹⁵

De ahí que si se impugnan normas generales que carezcan de naturaleza electoral, la acción de inconstitucionalidad promovida por partidos políticos devenga improcedente, conforme a lo reconocido en las tesis de jurisprudencia P./J. 68/2005 y P./J. 4/2012 (9a.).¹⁶

En cuanto a la validez de las normas generales impugnadas, sostiene que el acto legislativo se encuentra fundado y motivado en términos del artículo 16 constitucional, ya que en el caso estos requisitos se satisfacen cuando se actúa dentro de los límites de atribuciones que la Constitución correspondiente 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 deban ser necesariamente materia de una motivación específica.

En adición a lo anterior, afirma que el decreto impugnado cumple también con una motivación reforzada que surge cuando se emiten actos que pueden afectar derechos fundamentales sujetos a protección especial o incidir en otros bienes relevantes o se detecta alguna "categoría sospechosa", ya que el legislador razonó pormenorizadamente los motivos y fundamentos de la decisión legislativa.

¹⁵ Lo anterior de acuerdo con 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."

¹⁶ De rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN PARTIDO POLÍTICO. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE UNA NORMA QUE DETERMINA QUE UN CONCEJO MUNICIPAL EJERZA EL GOBIERNO DEL AYUNTAMIENTO POR UN LAPSO DETERMINADO, EN TANTO TOMAN POSESIÓN LOS MUNÍCIPIES ELECTOS EN LOS COMICIOS, POR NO TENER NATURALEZA ELECTORAL" y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN PARTIDO POLÍTICO. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE UNA NORMA QUE DETERMINA QUE UN CONCEJO MUNICIPAL EJERZA EL GOBIERNO DEL AYUNTAMIENTO POR UN LAPSO DETERMINADO, EN TANTO TOMAN POSESIÓN LOS MUNÍCIPIES ELECTOS EN LOS COMICIOS, POR NO TENER NATURALEZA ELECTORAL."



Se efectuó un balance cuidadoso entre los elementos que se consideran necesarios para la emisión de una norma y los fines que se pretenden alcanzar, además de que se acreditó la existencia de antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitían colegir que procedía crear y aplicar la norma correspondiente, especialmente por la situación de las víctimas en un estado de completa indefensión, al implicar, al mismo tiempo, vulneraciones conexas de su patrimonio, existencia, integridad personal y su plena libertad.

La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable de los motivos por los que se determinó la emisión del acto legislativo impugnado, descansa en impedir, combatir y sancionar las conductas antisociales que lesionan y laceran a la sociedad ante el alto índice de hechos delictivos que intimidan a la persona humana, al estar encaminados a la obtención ilícita de su patrimonio, inversiones y ganancias.

En determinados campos como el económico, la organización administrativa del Estado y, en general, donde no existe la posibilidad de disminuir o excluir algún derecho fundamental, un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes correspondería analizar si el tipo de políticas públicas son las mejores o resultan necesarias.

El Poder Legislativo local cumple con el reforzamiento de medidas legislativas que protejan y garanticen el pleno ejercicio de los derechos y libertades esenciales del hombre como especie, para hacer eficaces los bienes jurídicos tutelados como el patrimonio, libertad personal, integridad física, seguridad, protección ciudadana, orden y paz pública, trabajo, ejecución de obras y trabajos públicos y privados, vías de medios de comunicación, transporte, libre tránsito, migración, tráfico de mercancías y bienes, bienestar, salud pública y el mejoramiento de la calidad de vida de la persona humana.

Los derechos fundamentales de libre expresión y manifestación están plenamente garantizados y tutelados por el sistema jurídico local de Tabasco, sin que con la reforma respectiva se atente contra dichas libertades, pues lo que se tiende a proteger son bienes jurídicos que interesan en grado intenso a la sociedad y que protegen a la persona humana, ante el elevado índice de inseguridad y el aumento en el nivel de consumación de delitos; aunado a que se desalienta la inversión privada y pública con el consecuente incremento del desempleo.



Con los delitos reformados o adicionados no se somete a inquisición la manifestación de las ideas o el ejercicio de la libertad de manifestación, pues además, esta no resulta absoluta sino que es limitada por la Constitución; su permisibilidad u obligación de abstenerse de interferir en este ejercicio lo dirige exclusivamente a los poderes Ejecutivo y Judicial, no así al Legislativo, quien puede establecer los términos para su ejercicio, aunque ello es competencia exclusiva de la Federación.

En cuanto al derecho de toda persona de asociarse libremente, este se encuentra plenamente garantizado a través del andamiaje jurídico vigente y positivo y además puede ser objeto de restricciones necesarias en una sociedad democrática para proteger la seguridad nacional, orden público, moral, salud o seguridad pública así como los derechos y libertades de los demás.

Asimismo, el derecho de reunión, distinguible del de asociación al no contar con una entidad jurídica propia con personalidad diversa de carácter permanente, tampoco tiene carácter absoluto, pues su ejercicio debe ser llevado pacíficamente y tener un objeto lícito que no esté en pugna contra las buenas costumbres y las normas de orden público.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce que la libertad de expresión no puede estar sujeta a censura previa, pero sí a responsabilidades posteriores que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, orden público o salud y moral públicas.

Asimismo, para la Primera Sala de este Alto Tribunal, las restricciones para el ejercicio de la libertad de expresión deben someterse a distintas intensidades de escrutinio constitucional dependiendo de si se proyectan sobre discursos valiosos para esas precondiciones democráticas.

Por otra parte, refiere que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable, pues esta se debe analizar de forma gradual.



En el caso, afirma que los delitos reformados y adicionados cumplen con la exacta aplicación de la ley en materia penal, pues señalan con claridad y precisión las conductas típicas, las penas aplicables por cada tipo, aunque no la mayor precisión imaginable, ya que describen las conductas prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.

En la reforma al artículo 196 del Código Penal para el Estado de Tabasco relativo al delito de extorsión, que es de resultado anticipado, sólo se incrementó el grado y rango mínimo y máximo de penalidad que puede aplicarse a sujetos activos de este delito y a precisar el elemento subjetivo y de la acción o conducta.

En el delito de impedimento de ejecución de trabajos u obras, que puede ser de peligro o resultado, según el supuesto contenido en sus primeros dos párrafos (artículo 196 Bis), se determinan con claridad y precisión las conductas sancionables, los elementos subjetivos y las penas aplicables.

En los delitos contra el ejercicio legítimo de la autoridad, contenidos en el Título Séptimo, se reformó el capítulo III, que ahora se denomina oposición a que se ejecuten trabajos u obras públicas (artículo 299), se limitó a incrementar el rango de las penas y a precisar con mayor exactitud las conductas punibles para que los destinatarios de las normas conozcan las consecuencias de sus actos en caso de incurrir en ellas y se fijaron agravantes.

En relación con los delitos contra la seguridad y veracidad de la comunicación, se modificó el delito de "interrupción o dificultamiento del servicio público de comunicación" adicionando la porción normativa "y que por Ley no pertenezca a jurisdicción federal" para precisar con mayor claridad cuáles son las vías y medios de comunicación y transporte de jurisdicción local que se tutelan, mientras que en los artículos 307 y 308 se incrementa la penalidad mínima y máxima y se precisa la base de la multa en UMA con el incremento de la multa.

En la adición del artículo 308 Bis se tipifica la conducta de extorsionar, coaccionar, imponer cuotas o intentar hacerlo, con la acción y resultado de impedir parcial o totalmente el libre tránsito de personas, vehículos, maquinaria,



equipo especializado o similar destinados a la ejecución de trabajos u obras, sean públicas o privadas, en las vías y medios de comunicación que refiere el artículo 306; señalando las sanciones que se le impondrán a sus autores.

Manifiesta que en el caso se recurrió a la alternativa de control penal porque habían fallado todos los demás controles y porque se consideró que solamente puede aplicarse el incremento de las penas y la precisión más clara de las conductas ilícitas por los ataques más agravados que se han dado frente a los bienes jurídicos tutelados.

Además, se verificó previamente la necesidad real de proteger los intereses jurídicos, económicos, sociales y culturales de la comunidad tabasqueña, dado el alto impacto de delitos como la extorsión, que ha provocado miedo en la sociedad, siendo el Estado con mayor índice en percepción de inseguridad, según datos del INEGI publicados por "Semáforo Delictivo Nacional".

Igualmente, derivado del diagnóstico sectorial en materia de seguridad y protección ciudadana, se identificó que esta incidencia delictiva había tenido una tendencia negativa y creciente sobre todo en aquellos delitos que lesionan el patrimonio de las personas y que atentan contra su vida.

Sancionar a quienes vulneren o pretendan vulnerar el ejercicio legítimo de la autoridad para el logro de los fines del Estado, redundará en el otorgamiento de bienes y servicios en condiciones de oportunidad, accesibilidad y pertinencia, puesto que representa la construcción de parques, calles, edificios públicos, instalación de luminarias, entre otros, destinados a la satisfacción de las necesidades humanas fisiológicas, sociales y de autorrealización, favoreciendo la presencia de la entidad como atractivo turístico nacional e internacional.

Teniendo como premisa la subordinación del ejercicio de la libertad de tránsito, ante los mandatos de las autoridades jurisdiccionales y administrativas en materia de salud pública y migración, en la descripción se consideró exceptuar a las autoridades o servidores públicos revestidos de esta facultad.

En cuanto a la proporcionalidad de las penas aprobadas, esto no puede significar simplemente que sea inconstitucional una pena cuando esta es mayor



a la de un delito que protege un bien jurídico del mismo valor o incluso de mayor importancia.

Asimismo, para enjuiciar la proporcionalidad de una pena a la luz del artículo 22 constitucional puede ser necesario atender a razones de oportunidad condicionadas por la política criminal del legislador.

El análisis de proporcionalidad que prescribe el artículo 22 constitucional está ligado precisamente a la obra legislativa, esto es, a determinar si el legislador diseñó la penalidad o punibilidad de los delitos de manera coherente, tomando en consideración un orden o escala que garantice que las personas que sean condenadas por delitos similares, reciban sanciones de gravedad comparable, y que las personas condenadas por delitos de distinta gravedad sufran penas acordes con la propia graduación del marco legal.

Los bienes jurídicos protegidos por los delitos a que se contrae el Decreto 115 no son tan simples, ya que realmente son: el patrimonio, la libertad personal, la integridad física, la seguridad, la protección ciudadana, el orden y la paz pública, el trabajo, la ejecución de las obras y trabajos públicos y privados, las vías y medios de comunicación, el transporte, el libre tránsito de personas y vehículos, la migración, el libre tráfico de mercancías y bienes, el bienestar, la salud pública y el mejoramiento de la calidad de vida de la persona humana.

La gravedad de los tipos penales impugnados es proporcional a cada hecho antijurídico y del grado de afectación al bien jurídico protegido, por ello es que las penas más graves se dirigieron a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes que tutelan dichos delitos; tal y como lo exige la jurisprudencia 1a./J. 3/2012 (9a.).¹⁷

Si bien las sanciones privativas de libertad para los delitos de extorsión, oposición a que se ejecuten trabajos y obras públicas, interrupción y obstrucción del servicio público local de comunicación e impedimento de ejecución de

¹⁷ De rubro: "PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."



trabajos y obras, son mayores a las de los delitos de homicidio simple intencional, lesiones que ponen en peligro la vida, violación y robo mayor, ello se justifica, por un lado, por la menor intensidad que estos representan en la afectación al bien jurídico protegido por ellos y, por otro, que la mayor pena asignada a los delitos de extorsión, oposición a que se ejecuten trabajos y obras públicas, interrupción y obstrucción del servicio público local de comunicación e impedimento de ejecución de trabajos y obras, también se justifica con la misma lógica, una afectación más intensa a los bienes jurídicos protegidos por cada uno de estos.

Además, el hecho de que la extorsión agravada tenga una pena mayor que el homicidio simple, se valida, al tratarse de una modalidad delictiva que se ha propagado de forma alarmante en el Estado; proliferación que se consideró para aumentar la pena en dicho delito, pues no sólo lesiona uno de los bienes jurídicos más importantes para el ser humano, como lo es el patrimonio, la seguridad y la integridad física, sino también conlleva una serie de implicaciones y consecuencias que suponen serias amenazas para el bienestar y adecuado desarrollo psicológico de la sociedad tabasqueña, que tiene el primer lugar nacional en percepción de inseguridad.

Cabe señalar que el Código Penal Federal sanciona el delito de homicidio simple intencional con pena de prisión de 12 a 24 años y el delito de secuestro se sanciona con pena de 40 a 80 años de prisión.

Por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad presentada por el Partido Político Movimiento Ciudadano y sus conceptos de invalidez referentes a ataques al orden democrático y el derecho a la democracia, estos deben desecharse, pues el decreto impugnado no contiene elementos político-electorales.

En cuanto a la demanda presentada por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Tabasco, los ilícitos combatidos lejos de violar el derecho al trabajo, lo que pretenden es desalentar las conductas indebidas que atentan contra el patrimonio de las personas y limitar las inversiones que son fuentes generadoras de empleo.

El motivo de crear un nuevo tipo penal es asegurar la inversión privada en Tabasco, fortaleciendo el arraigo de la industria nacional y extranjera, como



un mecanismo que permita recuperar el buen vivir de las personas, mediante el acrecentamiento de mayores y mejores oportunidades de empleo.

Lo anterior, para contribuir significativamente al logro de los objetivos trazados para abatir los altos índices de rezago, pobreza y marginación, así como incentivar exponencialmente el desarrollo económico de Tabasco, consolidando su competitividad.

El elemento subjetivo para encuadrar la figura delictiva del artículo 196 Bis, es que el sujeto activo del nuevo delito no tenga facultades legales para impedir o tratar de impedir el trabajo o la obra privada, por lo que en el caso de los trabajadores que cumpliendo con los requisitos legales lleven a cabo el procedimiento de huelga ante la autoridad laboral, en términos del artículo 123 y sus leyes reglamentarias, estarán contando con facultades legales para suspender las labores en el centro de trabajo, sin que puedan configurar el delito.

Aunado a ello, el artículo 449 de la Ley Federal del Trabajo faculta y obliga tanto al tribunal laboral como a toda autoridad civil hacer respetar el derecho de huelga, dando a los trabajadores las garantías necesarias, además de prestarles el auxilio que soliciten para suspender el trabajo.

Aunque cuando se incurra en actos de extorsión en contra de los patrones, exigiéndoles un pago de dinero o en especie para desistir de un emplazamiento a huelga o abstenerse de iniciar o continuar un reclamo de titularidad de contrato colectivo de trabajo, se le cancelará el registro al sindicato de los trabajadores huelguistas.

Aun cuando en el procedimiento de huelga no se hubieran respetado las normas aplicables en la materia, los trabajadores huelguistas no caen en el campo del derecho penal, pues en todo caso la Ley Federal del Trabajo prevé procedimientos para declarar la inexistencia o ilicitud de una huelga y con ello, obligar a los huelguistas a regresar a sus labores o a dar por terminada la relación laboral, según la calificación que se haga de las irregularidades de la huelga.

Incluso, aunque se promoviera una huelga ante las autoridades del trabajo y un amparo a nombre del representante de los trabajadores, basándose en un



convenio simulado, supuesto que los citados hechos, aunque sostenidos legal y materialmente por medio de aseveraciones falsas, tendieran a producir los efectos penales, el huelguista no sería considerado sujeto activo de algún delito.

De ahí que, conforme al sistema jurídico mexicano, especialmente en el sistema penal tabasqueño, los trabajadores huelguistas están protegidos por las causas excluyentes de incriminación penal previstas en el artículo 14 del Código Penal para el Estado de Tabasco, por actualizarse causas de atipicidad y de justificación.

En cuanto a las violaciones al principio de progresividad alegadas, se estima que el decreto impugnado no ha generado ninguna regresividad o falta de preservación; además de que como lo ha señalado la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la prohibición no es absoluta y puede haber circunstancias que justifiquen una regresión en cuanto al alcance y tutela de un determinado derecho fundamental.

En la especie, no se restringen derechos humanos reconocidos por nuestro sistema constitucional, sino que se elevaron las penas en proporción a la alta incidencia delictiva en materia de extorsión y de oposición a la ejecución de trabajos y obras públicas y privadas para, así, aumentar la protección de bienes jurídicos sensibles para la sociedad; además de precisarse con mayor claridad las conductas antisociales para que sus destinatarios conozcan y comprendan el alcance de su actuación al margen de la ley, con sus respectivas consecuencias corporales y económicas.

NOVENO.—La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto de la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Movimiento Ciudadano, opinó esencialmente lo siguiente.

Los conceptos de invalidez planteados por la accionante no son objeto de pronunciamiento porque se controvierten normas que no son de naturaleza electoral y exceden el ámbito de competencia especializado de la materia.

Las normas impugnadas se vinculan con la facultad punitiva de una entidad federativa, lo que corresponde al ámbito de regulación de una rama del



derecho ajeno a la electoral y a la competencia de distintas autoridades, sin que ameriten una opinión técnica especializada de dicho órgano jurisdiccional.

Si bien se exponen argumentos dirigidos a justificar la aplicación de las normas cuestionadas por incidir en derechos de naturaleza político-electoral, ello se hace depender de aspectos subjetivos e hipótesis de realización incierta que para su actualización requieren la concurrencia de circunstancias adyacentes.

Refiere que el Pleno de esta Suprema Corte ha considerado que tienen el carácter de normas electorales aquellas en las que se establece el régimen normativo de los procesos electorales, así como aquellas que tienen algún impacto en la distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones, entre otros.¹⁸

Igualmente, ha señalado que tienen ese carácter las establecidas en diversas materias pero que cumplan con alguna de las condiciones siguientes: (1) se relacionen directa o indirectamente con los procesos electorales (2) influyan en los procesos electivos de una manera u otra, y (3) impacten en el derecho al voto activo o pasivo.

La materia electoral directa es la que se asocia con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada e impugnabile en un contexto institucional especializado.

La indirecta es la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales, por regla general involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales, mediante decisiones de otros poderes públicos.¹⁹

¹⁸ Lo anterior de acuerdo con la jurisprudencia P./J. 25/99, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO."

¹⁹ De acuerdo con la jurisprudencia P./J. 125/2007, de rubro: "MATERIA ELECTORAL DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL."



Por ello, en su concepto, son normas electorales aquellas en que se regulen los aspectos sustantivos y adjetivos de los procesos electorales o que puedan incidir en los mismos; el derecho ciudadano al sufragio activo y pasivo en los procesos electivos para la renovación de autoridades de elección popular a nivel federal, estatal o municipal; la regulación sobre la constitución, extinción, así como los derechos, prerrogativas y obligaciones de los partidos políticos y agrupaciones políticas; las formas de participación de dichos órganos en procesos electorales federales y locales, las candidaturas independientes; la integración, atribuciones y funcionamiento de las autoridades electorales, la renovación a través de procedimientos consuetudinarios de las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas, entre otras.

Así, de la verificación del contenido normativo de las disposiciones controvertidas, se llega a la conclusión de que no atañen al ámbito especializado de la materia electoral, sino que son de naturaleza eminentemente punitiva y encuadran en el ámbito de atribuciones de las autoridades penales, ya que tienen por finalidad regular y señalar penas aplicables respecto a conductas que generen afectaciones al interés público, a los derechos de terceros y a la sociedad en general.

En el ejercicio de esa actividad estatal, no se ve, en principio, inmerso el ejercicio de los derechos político-electorales, ya que la facultad para imponer penas por la comisión de conductas tipificadas en normas penales atañe a cuestiones relacionadas con la convivencia, el orden y la paz social que el Estado está obligado a garantizar.

La tipificación de las conductas que ameriten la imposición de penas, en cuanto a actos de gobernados que impliquen la presunta violación a derechos fundamentales de terceros, a la ejecución de obra pública o privada o a la construcción de objetivos estatales, son cuestiones que no forman parte de la materia electoral, sino que pertenecen al ámbito general del derecho constitucional y penal y en particular a tópicos vinculados a la teoría constitucional.

Por tanto, se estima que las normas cuestionadas no tienen un contenido esencialmente electoral porque no se dirigen a establecer algún aspecto sobre el régimen o procedimiento para la selección o nombramiento, a través del voto



de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o de la Ciudad de México.

Tampoco tienen como contenido material o sustantivo determinar si podrán o no llevarse a cabo actos dirigidos a ejercer los derechos fundamentales de votar y ser votado en los ejercicios democráticos señalados, ni la manera en que deberán realizarse, además de que en ellas tampoco se establece algún aspecto dirigido a restringir, limitar, o sancionar el ejercicio de los derechos político-electoral de los ciudadanos durante los procesos electivos.

El Partido Movimiento Ciudadano plantea que con las normas que se cuestionan se podría inhibir el ejercicio de los derechos de manifestación, expresión, reunión y asociación en materia político-electoral, no obstante, en su concepto eso no hace que las normas tengan un contenido eminentemente político electoral, ya que en todo caso el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no sería una autoridad aplicadora de esas normas y tampoco se apega a los criterios del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El hecho de que el partido político accionante considere que con las normas cuestionadas se restrinjan injustificadamente derechos fundamentales no implica por sí mismo que incidan en el ámbito del derecho electoral, directa o indirectamente, pues la determinación relativa a la imposición de la pena respectiva podrá ser combatida mediante otros medios de control constitucional de la competencia del Poder Judicial de la Federación.

Suponer lo contrario implicaría llegar al absurdo de que todas aquellas normas en que se prevea la imposición de una pena privativa de libertad, las atinentes a la capacidad de las personas, así como aquellas referidas a migración, entre otras y que competen a otras ramas del derecho, tendrían un contenido eminentemente electoral porque su eventual aplicación podría generar efectos que incidirían en los derechos político-electorales de los gobernados que tuvieran la calidad de ciudadanos.

DÉCIMO.—La Fiscalía General de la República no formuló opinión, respecto de las presentes acciones de inconstitucionalidad.



DÉCIMO PRIMERO.—Recibidos los informes de las autoridades y la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversos artículos del Código Penal para el Estado de Tabasco y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por razón de orden, en primer lugar, se debe analizar si las acciones de inconstitucionalidad acumuladas fueron presentadas oportunamente.

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 dispone lo siguiente.

"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."

Conforme a este artículo, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día



siguiente al en que se publicó la norma que se impugna, considerando, en materia electoral, todos los días como hábiles.

El Decreto Número 115, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Tabasco, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el treinta y uno de julio de dos mil diecinueve.²⁰

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el jueves primero y terminó el viernes treinta, ambos de agosto de dos mil diecinueve.

En el caso, la acción de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos se presentó el veintiocho de agosto.²¹ Por su parte la del Partido Político Movimiento Ciudadano y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se presentaron el veintinueve de agosto²² de dos mil diecinueve; por lo que fueron promovidas en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el citado artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia.

TERCERO.—**Legitimación.** A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quienes promueven, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

²⁰ Fojas 842 a 853 del expediente.

²¹ Foja 38 vuelta del expediente.

²² Fojas 111 vuelta y 304 vuelta del expediente.



"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."

En el caso, es posible reconocer legitimación tanto de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Tabasco como de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La acción de institucionalidad **91/2019**, fue promovida por Pedro Federico Calcáneo Argüelles, Titular de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Tabasco, quien de conformidad con el artículo 19, fracción XVII²³ de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Tabasco, cuenta con facultades para representar a dicho organismo protector de los derechos humanos y formular acciones de inconstitucionalidad.

Por otro lado, la acción de inconstitucionalidad **93/2019**, se formuló por Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien de conformidad con el artículo 15 fracción XI²⁴ de la ley que

²³Artículo 19. El titular tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

"XVII. Promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por la Legislatura Local que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Estatal, en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que México sea parte, sujetándose a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

²⁴ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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



regula al mencionado órgano, cuenta con facultades para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes que vulneren los derechos humanos.

En cuanto a la acción de inconstitucionalidad 92/2019, en virtud de que su legitimación se encuentra vinculada con las causas de improcedencia hechas valer por los órganos ejecutivo y legislativo del Estado de Tabasco, su análisis se efectuará en el considerando siguiente.

CUARTO.—Causas de improcedencia.

I. Aducidas por los órganos demandados

La acción de inconstitucionalidad **92/2019**, fue promovida por quienes se ostentaron como coordinador, integrantes y el secretario general de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional del Partido Político Movimiento Ciudadano; sin embargo, como se señaló, respecto de la referida acción tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo del Estado hicieron valer la causal de improcedencia relativa a la falta de legitimación activa del Partido Político Movimiento Ciudadano, pues se argumenta que las normas impugnadas no son de naturaleza electoral.

En efecto, los artículos 105, fracción II, párrafo segundo, inciso f),²⁵ de la Constitución Federal y 62, último párrafo,²⁶ de su ley reglamentaria disponen

²⁵ "Art. 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"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."

²⁶ "Art. 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."



que los partidos políticos podrán promover una acción de inconstitucionalidad, cuando: a) cuestionen normas generales de carácter electoral; b) cuenten con registro definitivo ante la autoridad electoral correspondiente; c) la promuevan por conducto de su dirigencia (nacional o local, según sea el caso); y, d) quien las suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello.

En relación con el primer requisito –que se trate de normas de carácter electoral– debe señalarse que constitucionalmente se prevé que los partidos políticos gozan de una legitimación restringida para promover acciones de inconstitucionalidad, puesto que, si no controvierten la constitucionalidad de normas generales en materia electoral, su acción no procederá.

Es en virtud de lo anterior que para determinar si los partidos políticos se encuentran o no legitimados en las presentes acciones, resulta necesario precisar previamente si el decreto impugnado puede o no ser considerado como una norma general en materia electoral para efectos de la procedencia de las acciones.

Desde la Novena Época este Alto Tribunal ha sostenido que para determinar si una norma es electoral, no es necesario atender a un criterio nominal ni a su "ubicación" o pertenencia a un "código electoral", sino que dicha categorización dependerá en parte de su contenido material. Esto es, la calificación de que una norma sea "electoral" para efectos de que los partidos políticos se encuentren legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad depende de las cuestiones o supuestos que la propia norma regula. Bajo dicho entendido, este Tribunal Constitucional ha considerado por materia electoral no sólo a las normas que establecen directa o indirectamente el régimen de los procesos electorales, sino también a las que "deban influir en ellos de una manera o de otra"²⁷ o regulen aspectos vinculados con derechos políticos-electorales.²⁸

²⁷ De conformidad con la jurisprudencia P./J. 25/99, del Tribunal Pleno, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO. En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil



En el caso concreto, el partido político accionante impugna diversas reformas a preceptos del Código Penal para el Estado de Tabasco. Del contenido del decreto impugnado se advierte que:

- El referido Código Penal tiene por objeto establecer los tipos penales y modalidades que se aplicaran en el Estado de Tabasco por los delitos cometidos en el territorio de esa entidad federativa que sean de la competencia de sus tribunales.
- Se impugna la adición y modificación de algunos artículos de ese ordenamiento ubicados en los títulos de "Delitos contra el patrimonio", "Delitos contra el ejercicio legítimo de la autoridad" y "Delitos contra la seguridad colectiva", que entre otras cuestiones, tipifican la extorsión, oposición a que se ejecu-

novocientos 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."

Registro digital: 194155. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, p. 255.

²⁸ Este criterio fue sostenido por este Tribunal Pleno al fallar la acción de inconstitucionalidad 8/2011 y ha sido reiterado por las Salas de este Alto Tribunal. A manera de ejemplo, por la Segunda Sala al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2015 en la sesión correspondiente al primero de julio de dos mil quince, por unanimidad de votos y la ya citada acción de inconstitucionalidad 8/2018 y sus acumuladas 9/2018, 10/2018, y 11/2018 resueltas por el Tribunal Pleno el quince de noviembre de dos mil dieciocho.



ten trabajos u obras públicas y privadas, así como la interrupción o el dificultar el servicio público de comunicación.

En atención a lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el Decreto 115 impugnado, que realizó diversas modificaciones al Código Penal para el Estado de Tabasco, no es una "ley electoral" para efectos de la procedencia de las acciones ahora en estudio, toda vez que su contenido no incide de manera directa o indirecta en los procesos electorales para ocupar un cargo de elección popular o reglamenta dichos procesos, sino que tiene como propósito sancionar la comisión de diversos delitos cometidos contra el patrimonio y uso y oposición de las vías de comunicación de los habitantes de esa entidad federativa.

Así, a pesar de que algunas de las conductas sancionadas en el ordenamiento penal impugnado pudieran configurarse con la celebración de actos de índole electoral, esto no es suficiente para estimar que se trate de una ley de esa materia, pues la actualización de los supuestos normativos contemplados en las normas impugnadas no condicionan la realización o reglamentación de los procesos electorales en esa entidad.

Por tanto, dado que el contenido material del decreto impugnado no corresponde al ámbito electoral se concluye que el Partido Político Movimiento Ciudadano no está legitimado para promover la acción de inconstitucionalidad 92/2019 y, por tanto, se debe sobreseer ante la actualización de la causal de improcedencia derivada de la falta de legitimación del accionante prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En similares términos se resolvió el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad 10/2018 promovida por el Partido Movimiento Ciudadano, en sesión de quince de noviembre de dos mil dieciocho, por mayoría de seis votos.²⁹

²⁹ Acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018.

El sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad 10/2018, se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Cossío Díaz con precisiones, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra.



II. Causas de improcedencia advertidas de oficio

En el apartado III del escrito de demanda de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Tabasco,³⁰ se advierte que dicho órgano indicó que impugnaba la constitucionalidad del artículo 306 del Código Penal para el Estado de Tabasco.³¹ Sin embargo, de una revisión integral de su escrito no se advierten conceptos de invalidez, argumentos o una causa de pedir tendiente a controvertir su constitucionalidad.

En consecuencia, no es posible abordar su estudio en la presente ejecutoria, por lo que conforme al artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II, y 61, fracción V,³² de la Ley Reglamentaria, se sobresee respecto al artículo 306 del Código Penal para el Estado de Tabasco.

Por otra parte, no escapa a la atención de este Tribunal Pleno que ambas comisiones de derechos humanos formulan conceptos de invalidez en contra del contenido íntegro del artículo 307 del Código Penal para el Estado de Tabasco y no solamente respecto de las sanciones para este delito, que fueron modificadas en el precepto.

Por resultar ilustrativo para el estudio en mención, a continuación se inserta un cuadro comparativo del precepto referido, destacándose las partes que

³⁰ Foja 2 del escrito de demanda de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tabasco.

³¹ "Artículo 306. Para los efectos de este capítulo son vías y medios de comunicación y transporte de jurisdicción local, los así considerados por la legislación del Estado de Tabasco y que por ley no pertenezcan a la jurisdicción federal."

³² "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

"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 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."



sufrieron modificaciones y aquellas que fueron publicadas nuevamente en el decreto de treinta y uno de julio de dos mil diecinueve.

TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA	TEXTO ACTUAL
<p>INTERRUPCIÓN O DIFICULTAMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO DE COMUNICACIÓN</p> <p>"Artículo 307. Se aplicará prisión de seis meses a cinco años y multa de treinta a cien días multa al que interrumpa o dificulte el servicio público local de comunicación destruyendo o dañando:</p> <p>"I. Alguna vía local de comunicación;</p> <p>"II. Algún medio local de transporte público de pasajeros o de carga; o</p> <p>"III. Cualquier otro medio local de comunicación.</p> <p>"Si el transporte a que se refiere la fracción II de este artículo estuviere ocupado por una o más personas, las sanciones se aumentarán en una tercera parte."</p>	<p>INTERRUPCIÓN O DIFICULTAMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO DE COMUNICACIÓN</p> <p>"Artículo 307. Se aplicará prisión de dos a diez años y multa de sesenta a doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización al que interrumpa o dificulte el servicio público local de comunicación destruyendo o dañando:</p> <p>"I. Alguna vía local de comunicación;</p> <p>(Reformada [N. de e. republicada], P.O. 31 de julio de 2019)</p> <p>"II. Algún medio local de transporte público de pasajeros o de carga; o</p> <p>"III. Cualquier otro medio local de comunicación.</p> <p>(Reformado [N. de E. republicado], P.O. 31 de julio de 2019)</p> <p>"Si el transporte a que se refiere la fracción II de este artículo estuviere ocupado por una o más personas, las sanciones se aumentarán en una tercera parte."</p>

De lo anterior, se advierte que en este precepto se realizaron modificaciones a las penas de prisión y multa por el delito de *"interrupción o dificultamiento del servicio público de comunicación"*. Asimismo, destaca que la fracción II y el segundo párrafo del artículo fueron publicadas nuevamente en sus términos.

En ese sentido, se estima que existe un cambio en el sentido normativo de este precepto que permite que este Tribunal Pleno realice un estudio integral respecto a su contenido, debido a que las modificaciones que se realizaron a



las sanciones previstas para este delito forman parte del tipo penal y con ello transforman la institución jurídica regulada.

Así, a pesar de que las modificaciones legislativas sólo se realizaron en ciertas porciones normativas y otras fueron replicadas en su publicación, esto no impide a este Tribunal Pleno estudiar la constitucionalidad de todo el artículo, pues lo que se debe analizar para sustentar la procedencia de este análisis es la existencia de un cambio en el sentido normativo del precepto que impacte a los elementos que se establecían en el texto normativo anterior, lo que ocurre en el presente caso.³³

Por lo tanto, no se actualiza respecto de este precepto la causa de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, tomando en consideración que las partes no expusieron alguna otra causa de improcedencia diversa a la analizada, ni este Tribunal advierte

³³ Resulta aplicable al caso la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), 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."



de oficio que se actualice alguna otra, se examinarán los conceptos de invalidez planteados por los accionantes.

QUINTO.—Precisión de los artículos cuya invalidez se demanda. Del análisis de los escritos de demanda de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Tabasco y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se advierte que fueron efectivamente impugnados los artículos 196, 196 Bis, 299, 307, 308 y 308 Bis del Código Penal para el Estado de Tabasco, publicados en el Decreto 115 del Periódico Oficial de esa entidad el treinta y uno de julio de dos mil diecinueve.

Cabe señalar que el estudio de los conceptos de invalidez se realizará en forma distinta a como fueron presentados por los órganos autónomos protectores de derechos humanos.

SEXTO.—Análisis de constitucionalidad de los artículos 196 Bis, 299 y 308 Bis del Código Penal para el Estado de Tabasco.

En este apartado se analizarán los artículos 196 Bis, 299 y 308 Bis del Código Penal para el Estado de Tabasco en función de los conceptos de invalidez por los que se alega una violación a los derechos de libertad de expresión y reunión, así como al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

Ambas comisiones de derechos humanos afirman que los preceptos indicados inhiben la libre expresión de las ideas y la asociación de personas para manifestarse públicamente, al criminalizar con pena de prisión a quienes "por cualquier medio" impidan la realización de trabajos u obras privadas o públicas. Además de que imponen de forma arbitraria penas privativas de libertad para cualquier ciudadano que opte por plantear un reclamo o protesta pacífica frente a un acto u omisión de las autoridades.

Sostienen que de acuerdo con lo expuesto por el órgano legislativo, el "patrimonio" es el bien jurídico que se pretende proteger, pero con ello se dejan de lado libertades trascendentales de las personas, reduciéndolas a una actividad delictiva y señalando las manifestaciones como fuente principal de la inseguridad, sin importar la raíz de la protesta social.



En ese sentido, afirman que las medidas implementadas por el legislador desbordan el interés que las podría justificar, interfiriendo innecesariamente en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión, ya que abarcan un sinnúmero de conductas no reprochables amparadas por el derecho de libertad de expresión, sin que se acote a aquellas que se pretendieron prohibir, lo que ocasiona una disociación entre el fin legítimo de la norma y las posibles conductas comprendidas por el tipo penal.

Asimismo, refieren que el legislador no describió con precisión suficiente cuáles son las conductas que efectivamente se encuentran prohibidas sin que se tenga seguridad de conocer en forma precisa lo que se incrimina, por lo que se permite que sean las autoridades investigadora o jurisdiccional las que decidan los sujetos activos del delito y cuáles son las conductas punibles.

Una vez expuestos estos argumentos por los que se solicita la invalidez de los preceptos impugnados, conviene recordar que este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, reafirmó que el derecho a la libertad de expresión se encuentra reconocido, entre otros, en los artículos 6o. de la Constitución Federal; 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.³⁴

³⁴ **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.

"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. ..."

"Artículo 19

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión."

"Artículo 19

"1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

"2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.



Así, este Tribunal Pleno ratificó que la libertad de expresión es un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática y para la formación de la opinión pública.³⁵ A través de ella, ya sea mediante palabras o actos, las personas tienen la oportunidad de expresar sus opiniones e ideas, incluidas las políticas, desplegando su autonomía individual. En esa dimensión, la persona puede manifestarse libremente sin ser cuestionada sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas.³⁶ Por su parte,

"3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

"a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

"b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas".

"Derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión"

"Artículo IV: Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio."

"Artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión"

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

"2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

"a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

"b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la moral públicas.

"3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

"4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

"5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional."

³⁵ Consideración que es sustentada a su vez por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), *La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 19 de la CADH)*, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, párr. 69.

³⁶ Criterio sustentado por la Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión 1434/2013, que se refleja en la tesis 1a. CDXX/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, página 233, de título, subtítulo y texto: **"LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.** La libertad de expresión en su dimensión individual asegura a las personas espacios esenciales



esto se complementa por la social o colectiva, que comprende el derecho a comunicar las propias ideas y a recibir las expresiones e informaciones libremente divulgadas de los demás, contribuyéndose al fortalecimiento del debate público y del pluralismo ideológico, incluyendo el político.³⁷

De igual manera, se indicó 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. 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.

En ese tenor, esta Suprema Corte ha entendido que la libertad de asociación es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica, entre varias cuestiones, la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una enti-

para desplegar su autonomía individual. Así, se ha establecido que el contenido del mensaje no necesariamente debe ser de interés público para encontrarse protegido. En consecuencia, la dimensión individual de la libertad de expresión también exige de un elevado nivel de protección, en tanto se relaciona con valores fundamentales como la autonomía y la libertad personal. Desde tal óptica, existe un ámbito que no puede ser invadido por el Estado, en el cual el individuo puede manifestarse libremente sin ser cuestionado sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas. Precisamente, la libre manifestación y flujo de información, ideas y opiniones, ha sido erigida en condición indispensable de prácticamente todas las demás formas de libertad, y como un prerrequisito para evitar la atrofia o el control del pensamiento, presupuesto esencial para garantizar la autonomía y autorrealización de la persona."

³⁷ Criterio sustentado por la Primera Sala que se refleja en la tesis 1a. CDXIX/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, Diciembre de 2014, Tomo I, página 234, de título, subtítulo y texto: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.** La libertad de expresión en su vertiente social o política, constituye una pieza central para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. En este sentido, se ha enfatizado la importancia de la libre circulación de las ideas para la formación de la ciudadanía y de la democracia representativa, permitiendo un debate abierto sobre los asuntos públicos. La libertad de expresión se constituye así, en una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático. Esta dimensión de la libertad de expresión cumple numerosas funciones, entre otras, mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político; se configura como un contrapeso al ejercicio del poder, ya que la opinión pública representa el escrutinio ciudadano a la labor pública; y contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado. Dicho ejercicio permite la existencia de un verdadero gobierno representativo, en el que los ciudadanos participan efectivamente en las decisiones de interés público."



dad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. La libertad de reunión, en cambio y aunque se encuentra íntimamente relacionada con la de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse temporalmente con otras personas, en un ámbito privado o público, pacíficamente, con un objeto determinado y sin que se forme una persona jurídica autónoma.³⁸

Este derecho de reunión se encuentra reconocido, entre otros preceptos, en los artículos 9o. de la Constitución Federal; 20.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.³⁹

A partir de estas normas interrelacionadas, esta Suprema Corte ha señalado que 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

³⁸ Criterio sustentado por la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 2186/2009, que se refleja en la tesis 1a. LIV/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 927, de rubro y texto: "**LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS.** El derecho de libertad de asociación consagrado en el artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no debe confundirse con la libertad de reunión prevista en el mismo artículo constitucional. El primero es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica entre varias cuestiones la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. En cambio, la libertad de reunión, aunque es un derecho que mantiene íntima relación con el de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica. La diferencia sustancial entre ambos derechos es que la libertad de asociación implica la formación de una nueva persona jurídica, con efectos jurídicos continuos y permanentes, mientras que una simple congregación de personas, aunque puede compartir los fines u objetivos de una asociación, se caracteriza por una existencia transitoria cuyos efectos se despliegan al momento de la reunión física de los individuos."

³⁹ "**Artículo 9o.** No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

"No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee."



se debe llevar a cabo pacíficamente y que debe tener un objeto lícito. Consecuentemente, se abarca todo tipo de reunión bajo cualquier motivación (sea religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etcétera), como marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones, peregrinaciones, entre muchas otras.

Es decir, el elemento subjetivo del derecho es la agrupación de personas y aunque el derecho es de carácter individual, su ejercicio es necesariamente colectivo (dos o más personas). Esta aglomeración es temporal (sin que ello signifique instantáneo, sino que puede postergarse por cierto tiempo), con un fin determinado, cualquiera que éste sea, con la modalidad de que debe ser pacífica, sin armas y cuyo objeto sea lícito.

El objeto lícito se da cuando el motivo de la reunión no es la ejecución concreta de actos delictivos. El vocablo "pacíficamente" se encuentra íntimamente relacionado con el objeto lícito al que alude expresamente el artículo 9o. de la Constitución Federal. De modo que una congregación de personas será pacífica cuando no se lleven a cabo fácticamente actos de violencia o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real.

En ese sentido, este Tribunal Pleno concluyó que la regla general es que todo ejercicio del derecho a la reunión debe presumirse pacífico y con objeto

"Artículo 20.1. de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas."

"Artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

"Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás."

"Derecho de reunión. Artículo XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:

"Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole."

"Artículo 15. Derecho de reunión. Convención Americana sobre Derechos Humanos:

"Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás."



lícito, por lo cual la consideración de que una determinada concentración humana se encuentra fuera del ámbito de protección de ese derecho deberá ser valorada por la autoridad caso por caso.

Asimismo, se reiteró que lo que hacía ilícita y no pacífica a una concentración de personas es la concurrencia real de actos delictivos, la existencia o la inminente amenaza de violencia o actos que inciten a la materialización real de discriminación y discurso de odio.⁴⁰ Por tanto, los actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por otros individuos no deben privar a las personas pacíficas de su derecho a la libertad de reunión.⁴¹

Por el contrario, este Tribunal Pleno afirmó que de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Federal, el Estado debe respetar, proteger y garantizar todos los derechos humanos. Bajo esa óptica, es al Estado a quien le corresponde la obligación positiva de proteger activamente las reuniones pacíficas, incluyendo la salvaguarda de los participantes de los actos violentos perpetrados por otras personas o grupos con el fin de perturbar, alterar, distorsionar o dispersar tales reuniones. A su vez, el Estado no debe interferir indebidamente en el derecho a la reunión, por lo que sólo podrá imponer restricciones a las modalidades del ejercicio que sean necesarias y proporcionales al objetivo planteado, pero nunca a su contenido o mensaje.

Igualmente, se enfatizó que el ejercicio de la libertad de reunión en espacios públicos implica necesariamente cierta 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. No obstante, debía destacarse que aunque en la mayoría de las ocasiones las reuniones pueden generar molestias o distorsiones en el uso de las

⁴⁰ Tomando como propia la opinión del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación. Véase, el Informe temático al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafos 25 y 27.

⁴¹ Abordando el contenido del derecho a la reunión en un supuesto similar, en el caso *Ziliberberg c. Moldova*, solicitud No. 61821/00 (2004), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos señaló que "una persona que mantenga un comportamiento o intenciones pacíficas no perderá el derecho a la libertad de reunión pacífica como consecuencia de actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por otras personas durante una manifestación."



plazas públicas y vías de comunicación de una urbe, provincia, ciudad, población, etcétera, éstas debían ser sobrellevadas tanto por las autoridades como por el resto de la población.

Ello, dado que la conformación democrática del Estado 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 (y muchas veces el único) 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.

De igual forma, se reconoció que las propias normas convencionales (artículo 21 del pacto internacional y 15 de la Convención Americana) que regulan el derecho a la reunión y asociación establecen que podrá ser restringido, pero que dichas limitaciones sólo serán válidas si están previstas por ley y son necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, seguridad pública, orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

En relación con lo expuesto, es impostergable, al analizar el tema de este considerando, y a la luz de la realidad y circunstancias en que se vive en nuestro país y en el entorno mundial, que este Tribunal Constitucional se haga cargo y desarrolle una doctrina constitucional por la cual se reconozca en toda su dimensión el *derecho a la protesta social* como un derecho humano.

Este derecho no solamente está íntimamente relacionado con los derechos de asociación y de reunión, de libertad de expresión, de participación política y del derecho de huelga o paro de laborales, entre otros,⁴² sino que está previsto en nuestra Constitución desde mil novecientos diecisiete, por lo que, a la luz de los principios establecidos en el artículo 1o. constitucional, debe ser reconocido con ese carácter y desarrollado en sus alcances por esta Suprema Corte.⁴³

⁴² Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005, Volumen II, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, OEA/Ser. L/V/II.124 Doc. 7, 27 de febrero de 2006, página 131, párr. 8.

⁴³ Este derecho puede reconocerse desde lo previsto en la Constitución Federal así como en los siguientes tratados internacionales.



Lo anterior se acredita con el texto expreso del artículo 9o. –artículo hasta ahora no reformado en ninguna de sus partes– que en su segundo párrafo señala: "*No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta, una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni seriere uso*

"Artículo 6o. de la Constitución Federal:

"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.

"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. ..."

"Artículo 9o. de la Constitución Federal:

"No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

"No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni seriere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee."

"Artículo 21 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

"Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás."

"Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión. Convención Americana sobre Derechos Humanos

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

"2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

"a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

"b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

"3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

"4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

"5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional."



de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee."

El reconocimiento de este derecho a la protesta se incorporó al artículo 9o. de nuestro Texto Fundamental en la Constitución de mil novecientos diecisiete. El texto original propuesto por Venustiano Carranza era el de mil ochocientos cincuenta y siete, en el cual no se hacía referencia alguna al derecho a la protesta.⁴⁴

Fue en el Dictamen sobre el artículo 9o., presentado en la 20a. sesión ordinaria el veintidós de diciembre de mil novecientos dieciséis, que se introdujo el texto actual del segundo párrafo que se analiza. El razonamiento de incluir el derecho a la protesta se hizo en el primer párrafo del Dictamen, en el cual se expresó: *"El derecho de asociación tal como fue reconocido por la Constitución de 1857, se ha transcritto en el artículo 9o. del Proyecto de Constitución, ampliándolo hasta garantizar de una manera expresa la celebración de esos imponentes concursos conocidos con el nombre de manifestaciones públicas, que se organizan para significar el deseo de las masas en ocasiones solemnes, manifestaciones que han venido a ser la revelación de la intensa vida democrática del pueblo y merecen, por tanto, respeto y protección."*⁴⁵

"Artículo 15. Derecho de Reunión. Convención Americana sobre Derechos Humanos

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás."

"Artículo 16. Libertad de Asociación. Convención Americana sobre Derechos Humanos

"1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

"2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

"3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía."

⁴⁴ El texto de la Constitución de 1857 del artículo 9o., era el siguiente: "9. A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar."

⁴⁵ Cámara de Diputados, Derechos del Pueblo Mexicano, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1994, Tomo II, pág. 959,



Por supuesto esa concepción original ha evolucionado para darle un sentido mucho más amplio a este derecho, particularmente con el advenimiento de las convenciones y pactos internacionales en materia de derechos humanos.

En ese sentido, el derecho a la protesta social es entendido como una forma de acción individual o colectiva dirigida a expresar ideas, visiones o valores de disenso, oposición, denuncia o reivindicación.⁴⁶ El ejercicio de este derecho parte de la base que la protesta tiene como una de sus funciones esenciales canalizar y amplificar las demandas, aspiraciones y reclamos de grupos de la población, entre ellos, los sectores que por su situación de exclusión o vulnerabilidad no acceden con facilidad a los medios de comunicación y a las instituciones de mediación tradicionales.⁴⁷

Como es evidente, existe una fuerte interconexión e interdependencia entre, al menos, el derecho a la libertad de expresión, el derecho de reunión y el derecho a la protesta social.

Por una parte, la expresión de opiniones, difusión de información y articulación de demandas constituyen objetivos centrales de las protestas sociales. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión han reiterado que *"la libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse"*.⁴⁸

Por otra parte, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas a través del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica

⁴⁶ Tal como menciona la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el documento: "Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal", 2019, página 5, párrafo 1.

⁴⁷ Ibid, p. 1.

⁴⁸ OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, Capítulo V, "Las Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión", párr. 6 citando jurisprudencia de la Corte en Colegiación Obligatoria de Periodistas, Opinión Consultiva OC 5/85, Serie A, No 5, del 13 de noviembre de 1985, párr. 69.



y de asociación, ha reconocido a las reuniones como toda congregación intencional y temporal de un grupo de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto.⁴⁹ Asimismo, han indicado que estos derechos *"desempeñan un papel muy dinámico en la movilización de la población y la formulación de sus reclamaciones y aspiraciones, pues facilitan la celebración de eventos y, lo que es más importante, ejercen influencia en la política pública de los Estados."*⁵⁰

En suma, se reconoció en la Observación General Número 37, emitida por el propio Relator Especial de las Naciones Unidas, que el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos protege el derecho de reunión pacífica, que puede tener múltiples manifestaciones, entre las que se encuentran precisamente las protestas.⁵¹

Por lo tanto, este Tribunal Pleno considera que el derecho a la protesta social (en sus diferentes dimensiones como pueden ser concentraciones, manifestaciones, marchas, cortes de ruta, etc.) está protegido por el orden jurídico nacional e internacional, siempre que al igual que los derechos de libertad de expresión y reunión, se ejerza de manera pacífica, por lo que las protestas violentas no están amparadas ni siquiera *prima facie* por virtud de este derecho.

Sin embargo, es importante reconocer que el derecho a la protesta social no es ni puede ser absoluto, pues además del elemento indispensable de que su ejercicio sea pacífico, admite restricciones, mismas que deben colmar ciertos requisitos para ser válidas. Lo que guarda congruencia con la forma de aproximación utilizada por este Tribunal Pleno para estudiar la regularidad de las restricciones a los derechos humanos, el cual se compone por la identificación de un fin legítimo y la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la medida normativa tomada por el legislador para restringir el ejercicio de estas libertades.⁵²

⁴⁹ Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, mayo de 2012, A/HRC/20/27, párr. 24.

⁵⁰ Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, mayo de 2012, A/HRC/20/27, párr. 24.

⁵¹ Ver. Párrafo 6 de la Observación General 37, relativa a relativa al derecho de reunión pacífica, septiembre 2020.

⁵² Conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 29/2011 en la que se determinó que cuando se trata de limitaciones al derecho de libertad de expresión, en con-



En conclusión, se considera que el legislador no debe llegar al extremo de penalizar *per se* cualquier manifestación en la vía pública cuando éstas se realizan en el marco de los derechos a la libertad de expresión, reunión y protesta social, sino que debe generar normas que faciliten los medios necesarios para que las personas puedan expresarse, pues constituye una obligación ineludible para las autoridades tolerar toda actitud o comportamiento que no dañe o ponga en peligro a otras personas o bienes jurídicamente tutelados.

Así, la existencia de disposiciones sobreinclusivas en sus términos empleados, que faciliten la detención y privación de libertad de una persona, basada exclusivamente en el acto de participar en una protesta o manifestación pública no resultarán proporcionales. Además de que tienen el efecto inmediato de impedir el ejercicio del derecho a la protesta social de la persona detenida y generan un efecto inhibitorio respecto a la participación del resto de la población en manifestaciones públicas, todo lo cual afecta el goce y el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión, reunión y protesta social.

Señalado lo anterior, en el presente caso se estima que los artículos 196 Bis y 299 del Código Penal para el Estado de Tabasco, establecen mecanismos restrictivos para los derechos de libertad de expresión, reunión y protesta social.

En principio, debe tenerse en cuenta el contenido de los artículos impugnados, ubicados en el Código Penal para el Estado de Tabasco, que reconocen los delitos de impedimento de ejecución de trabajos u obras y oposición a que se ejecuten trabajos u obras privadas y públicas.

"Artículo 196 Bis (sic). Al que careciendo de facultad legal, impida o trate de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras privadas, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

cordancia con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se deben satisfacer adicionalmente las exigencias propias del principio de estricta legalidad. Las cuales fueron precisadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en: *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos) (Opinión Consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrafos 37 y 39).



"Las mismas penas se aplicarán a quien obstruya el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras de las que hace mención el párrafo anterior.

"La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo, por sí o por interpósita persona, pida o exija dádivas, cuotas o la obtención de un empleo; cuando se utilice violencia o se cometa por dos o más personas."

"Artículo 299. Al que impida o trate de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras públicas, ordenados o autorizados legalmente por la autoridad competente, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"Las mismas penas se aplicarán a quien obstruya el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras de las que hace mención el párrafo anterior.

"La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo, por sí o por interpósita persona, pida o exija dádivas, cuotas o la obtención de un empleo; cuando se utilice violencia o se cometa por dos o más personas."

Con el propósito de analizar si la finalidad de las normas impugnadas es constitucionalmente válida, resulta relevante analizar el procedimiento legislativo que dio origen a la reforma que aquí se estudia.

Tal como se desprende del dictamen legislativo relativo, en un primer momento se presentaron dos iniciativas de reforma, la primera el veintiséis de febrero de dos mil diecinueve, por el diputado Gerald Washington Herrera Castellanos, coordinador de la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, quien sugirió reformar el artículo 196 del Código Penal para el Estado de Tabasco, a fin de contemplar nuevos supuestos en el delito de extorsión e incrementar las penas respectivas.

La segunda iniciativa, que eventualmente se retomó para la aprobación del decreto impugnado, fue presentada el veinticuatro de julio de dos mil dieci-



nueve, por el gobernador Constitucional del Estado de Tabasco, en la que se propuso adicionar diversas disposiciones del referido Código Penal y realizar algunas modificaciones al delito de extorsión así como la adición de un nuevo tipo penal que se encontraba dirigido a sancionar el "Impedimento de ejecución de trabajos u obras".

En la exposición de motivos presentada por el gobernador Constitucional del Estado de Tabasco, es posible advertir que al incorporar el nuevo tipo penal denominado "Impedimento de ejecución de trabajos u obras", se buscaba *"... asegurar la inversión privada en el Estado, fortaleciendo el arraigo de la industria nacional y extranjera, como un mecanismo que permita recuperar el buen vivir de las personas, mediante el acrecentamiento de mayores y mejores oportunidades de empleo. ..."*⁵³

En el mismo sentido, se afirmó que *"... considerando la importancia que posee la modernización de infraestructura y la realización de obras ya sean de carácter público o privado, para el mejoramiento de la calidad de vida y por ende del bienestar de los tabasqueños, se propone el incremento de las penas previstas para el delito intitolado 'Oposición a que se ejecuten trabajos u obras públicas', a fin de sancionar a quienes vulneren o pretendan vulnerar el ejercicio legítimo de la autoridad para el logro de los fines del Estado, lo que redundara en el otorgamiento de bienes y servicios en condiciones de oportunidad, accesibilidad y pertinencia. Puesto que esto representa la construcción de parques, calles, edificios públicos, instalación de luminarias, entre otros, destinados a la satisfacción de las necesidades humanas fisiológicas, sociales y de autorrealización. Ello, también favorecerá la presencia de la entidad como atractivo turístico a nivel nacional e internacional."*⁵⁴

Por otro lado, en la discusión del dictamen que dio origen a la reforma que aquí se estudia, también es posible desprender que en relación con el delito de impedimento de ejecución de trabajos y obras públicas, un diputado afirmó que *"... los derechos constitucionales no son derechos absolutos y, por tanto, están sometidos a límites que, en este caso, como en muchos otros es la preservación*

⁵³ Foja 4 de la iniciativa presentada por el gobernador Constitucional del Estado de Tabasco.

⁵⁴ Ibid, foja 5.



*del orden público. En un estado democrático el ejercicio de nuestros derechos no se trata solamente de obtener un beneficio individual, no hay duda de que el derecho de manifestación que se expresa en la calle puede significar una molestia colectiva en la que el resto de los ciudadanos se ve afectado. Así el ejercicio del derecho de manifestación ha de ser pacífico y es contraria a ello una situación de violencia generalizada, pero todos sabemos que grupos aislados aprovechan la ocasión para practicar actos de violencia que alteran la paz pública. ..."*⁵⁵

En el mismo sentido, otro de los diputados argumentó que *"... en todo el cuerpo del Dictamen puesto a consideración de este Honorable Congreso y aprobado en comisiones, se expresa claramente que lo que se busca es garantizar el desarrollo del Estado, puesto que, con esta conducta que se busca sancionar, no sólo se ponen en riesgo las inversiones estratégicas en materia de hidrocarburos, sino que, se ha mutado a la inversión privada, y cuando algún inversionista quiere construir, es común que estos tipos de sindicatos bloqueen la entrada de material y la construcción de las obras privadas para verse favorecidos por los dividendos económicos que les representan."*⁵⁶

En cuanto a la finalidad de la reforma otro diputado argumentó que *"... no se trata de reprimir se trata de que la gente no llegue al extremo del bloqueo. ... no podemos garantizarle a los tabasqueños que van hacer (sic) contratados ni en la Refinería, ni en el Tren Maya, ni en ningún proyecto público o privado, pero sí está en nuestras manos garantizarles que la inversión se desarrolle en un contexto de armonía, de paz y tranquilidad."*⁵⁷

Finalmente, en el informe rendido por el órgano legislativo en las presentes acciones de inconstitucionalidad, se explicó que la finalidad de introducir diversas reformas y adiciones a diversos artículos del Código Penal para el Estado de Tabasco, obedeció a una intención de *"impedir, combatir y sancionar las conductas antisociales que lesionan y laceran a la sociedad ante el alto índice*

⁵⁵ Fojas 105 y 106 de la discusión respectiva.

⁵⁶ Foja 110 de la discusión respectiva.

⁵⁷ Foja 115 de la discusión respectiva.



de hechos delictivos que intimidan a la persona humana, encaminados a la obtención ilícita de su patrimonio, inversiones y ganancias."⁵⁸

De lo hasta aquí expuesto, es posible afirmar que la intención del legislador de Tabasco al crear los tipos penales dirigidos a sancionar el impedimento de ejecución de trabajos u obras tanto públicas como privadas fue primordialmente la protección del patrimonio y el desarrollo económico del Estado al buscar asegurar la inversión privada y fortalecer el arraigo de la industria nacional y extranjera.

Si bien es cierto que tal intención puede considerarse que persigue un fin constitucional legítimo, también lo es que el mecanismo que se utilizó no fue el menos restrictivo y, por tanto, vulnera de manera desproporcional los derechos de libertad de expresión, reunión y protesta social ya delimitados.

Lo anterior, ya que como lo ha afirmado en otras ocasiones esta Suprema Corte, no basta que el legislador demuestre que el fin que persigue es legítimo, sino que debe asegurar que la medida empleada esté cuidadosamente diseñada para alcanzar dicho objetivo imperioso. Así, "necesario" no equivale a "útil" u "oportuno", pues para que la restricción sea legítima, debe establecerse claramente la necesidad cierta e imperiosa de efectuar la limitación; es decir, que el objetivo en cuestión no pueda alcanzarse razonablemente por un medio menos restrictivo a la libertad de expresión.⁵⁹

En el caso concreto, ambos artículos del Código Penal para el Estado de Tabasco buscan sancionar el hecho de impedir o tratar de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras ya sean públicas o privadas o bien, el obstruir el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de los referidos trabajos u obras.

Al respecto, este Tribunal Pleno considera que las medidas adoptadas por el Poder Legislativo no resultan idóneas o necesarias para inhibir el impedimen-

⁵⁸ Informe del Poder Legislativo, página 12.

⁵⁹ Ver la foja 40 de la acción de inconstitucionalidad 29/2011, resuelta en sesión de veinte de junio de dos mil trece.



to de ejecución de trabajos u obras públicas o privadas y que con ello se proteja de manera efectiva el patrimonio y se incentive el desarrollo económico del Estado de Tabasco.

Ello es así, pues los tipos penales en estudio resultan ser tan abiertos que pueden llegar a criminalizar actos de protesta social y expresiones legítimas y en ese sentido, no cumplen con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad requeridos cuando alguna norma incide en el ejercicio de derechos fundamentales, como sucede en este caso con las normas penales impugnadas.

Para este Tribunal Pleno, la indefinición y consecuente sobreinclusión de los vocablos "impedir", "tratar de impedir" "cualquier medio" y "obstruir", utilizados en ambos preceptos, permite que sean los operadores jurídicos los que definan la clase de elementos que se deben tomar en cuenta para considerar actualizados los tipos penales impugnados, lo que podría permitir una aplicación indiscriminada de estas disposiciones en perjuicio de distintos tipos de expresión pacífica, incluyendo no sólo las que se dan en protestas, manifestaciones y movilizaciones sino también a través de otro tipo de expresiones individuales o colectivas de diversa naturaleza, que podrían realizarse para oponerse a la construcción de cualquier obra.

Luego, es evidente que los artículos impugnados resultan sobreinclusivos, al sancionar una conducta que impida o trate de impedir por cualquier medio la ejecución de trabajos, obras públicas y privadas, así como el acceso de personal o maquinaria para su realización, sin distinguir –para ello– entre acciones violentas y aquellas realizadas en el marco del ejercicio del derecho a la protesta social pacífica.

En este sentido, se estima que los artículos 196 Bis y 299 del Código Penal para el Estado de Tabasco no fueron diseñados para establecer sanciones respecto de actos de protesta violenta, sino que de manera directa se buscó inhibir todo acto de manifestación y protesta que pudiera afectar el desarrollo de los trabajos u obras realizadas al interior de esta entidad, a través de la imposición de una pena de prisión y multa.

Incluso, en el caso del impedimento para la ejecución de trabajos u obras públicas y privadas, se reconoce expresamente una multiplicidad de casos en



los que se puede sancionar esta conducta a través del uso de la expresión "por cualquier medio".

Esto resulta problemático, pues como se señaló anteriormente, el legislador no puede establecer instrumentos normativos que *per se* penalicen cualquier manifestación en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión, reunión y protesta social y en el caso de ambos preceptos, el impedimento u obstrucción sancionado no encuentra limitante alguna para su actualización.

Además de que genera un efecto inhibitorio en los medios expresivos de las personas y limita su participación en manifestaciones y protestas públicas, todo lo cual afecta el goce y ejercicio de los derechos de la libertad de expresión, reunión y protesta social.

No escapa a la atención de este Tribunal Pleno que en los párrafos finales de ambos artículos se señala que la comisión de estos delitos a través del uso de medios violentos incrementa la pena en una mitad y en ese sentido, podría considerarse un reconocimiento del legislador para sancionar la concurrencia de las conductas perseguidas en función de otros actos delictivos.

Al respecto, debe mencionarse que si bien resulta admisible la penalización de actos violentos en manifestaciones y reuniones, estos no pueden construirse como agravantes, sino que la condición de protesta violenta debe estar estrictamente definida por la ley y operar de conformidad con criterios de proporcionalidad y bajo la premisa de que lo que puede ser objeto de reproche penal es el uso de la violencia, no el acto de protestar, como indebidamente se realiza en ambos preceptos.

Asimismo, el uso del derecho penal por parte del legislador conlleva una facultad que tiene el Estado de imponer penas, misma que no puede ser ilimitada, por lo que sus límites se encuentran en una serie de garantías fundamentales, entre las cuales se distingue el principio de intervención mínima del derecho penal que tiene como finalidad limitar su utilización, pues una vez admitida su necesidad, no ha de sancionar indiscriminadamente todas las conductas lesivas a los bienes jurídicos que se han considerado dignos de protección; ade-



más, debe ser entendida como la última opción aplicable cuando otros medios de protección no hayan resultado eficaces.

De usarse estos medios, entonces se requiere que la restricción a la libertad de expresión, de reunión y más aún a la protesta social sea proporcional al fin que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese objetivo sin interferir en el ejercicio legítimo de tales libertades,⁶⁰ requisitos que no se cumplen en el caso de los preceptos impugnados.

En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que debe declararse la invalidez de los artículos 196 Bis y 299 del Código Penal para el Estado de Tabasco.

Ahora bien, cabe señalar que a pesar de la existencia de los dos tipos penales reconocidos en los artículos 196 Bis y 299 del Código Penal para el Estado de Tabasco, el legislador estimó necesario agregar otro precepto para tutelar la protección en la ejecución de trabajos u obras públicas o privadas.

Así, por virtud del decreto de reformas del treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, impugnado en las presentes acciones de inconstitucionalidad, se agregó un nuevo supuesto al delito de "Interrupción o Dificultamiento del Servicio Público de Comunicación" contenido en el Título Decimoprimer de "Delitos contra la seguridad y veracidad de la comunicación" del Código Penal para el Estado de Tabasco.

El artículo 308 Bis agregado en el decreto de reformas impugnado, que también regula la protección en la ejecución de trabajos u obras públicas o privadas, aunque se encuentra ubicado en otro título y capítulo del código, establece lo siguiente:

"Artículo 308 Bis. Al que extorsione, coercione, intente imponer o imponga cuotas, e impida total o parcialmente el libre tránsito de personas, vehículos,

⁶⁰ Corte IDH, Caso *Eduardo Kimel vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párrafo 83; Caso *Palamara Iribarne*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párrafo 85; Corte IDH, Caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C No. 107, párrafo 123.



maquinaria, equipo especializado o similar para la ejecución de trabajos u obras públicas o privadas, en las vías y medios de comunicación de jurisdicción local a que se refiere el artículo 306, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que resulten.

"La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo se haga acompañar de personas menores de edad o se emplee violencia."

Aun cuando en este supuesto se condicione la actualización de este delito a que se realice una extorsión o coerción, este Tribunal Pleno advierte que el precepto sigue manteniendo los mismos vicios de inconstitucionalidad referidos para los artículos 196 Bis y 299, pues reitera la indefinición del verbo "impedir" y extiende esta vaguedad a que se realice de manera "total o parcial", sin tampoco precisar los alcances de estas expresiones.

Asimismo, este artículo permite que sean los operadores jurídicos los que definan la clase de elementos que se deben tomar en cuenta para considerar actualizado este tipo penal, en detrimento del reconocimiento de expresiones o protestas pacíficas que podrían realizarse en oposición a la construcción de cualquier obra. Con ello, bastaría con imposibilitar de cualquier manera el libre tránsito de terceros y vehículos o maquinaria para que se actualice el tipo penal.

Por lo tanto, es evidente que este artículo también resulta sobreinclusivo, al sancionar una conducta que impida o trate de impedir por cualquier medio la ejecución de trabajos, obras públicas y privadas, así como el acceso de personal o maquinaria para su realización, sin distinguir –para ello– entre acciones violentas y aquellas realizadas en el marco del ejercicio del derecho a la protesta social pacífica.

De modo que, igualmente, permite la sanción de cualquier manifestación en la vía pública a pesar de que esta pueda ser realizada en el marco del derecho a la libertad de expresión, reunión y protesta social, lo que como se indicó, genera un efecto inhibitorio en los medios expresivos de las personas y limita su participación en manifestaciones y protestas.



Además, el precepto contempla diversas conductas en un mismo tipo que son replicadas en otras disposiciones, como es el caso de los artículos 196 Bis y 299 ya referidos⁶¹ y también en relación con el artículo 196⁶² que regula el delito de extorsión, en detrimento de la seguridad jurídica de los habitantes de esta entidad federativa.

En particular, las conductas específicas de extorsionar, ejercer coerción, intentar imponer o imponer cuotas que se establecen en el artículo 308 Bis del Código Penal para el Estado de Tabasco encuadran perfectamente en la porción normativa "obligue a una persona a dar, hacer, tolerar o dejar de hacer algo" del diverso 196 de ese ordenamiento.

El beneficio patrimonial para el sujeto activo, con el consecuente decremento para el pasivo, que conlleva a las acciones de extorsionar, ejercer coerción, intentar imponer o imponer cuotas, se incluyen también en las porciones

⁶¹ "Artículo 196 Bis (sic). Al que careciendo de facultad legal, impida o trate de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras privadas, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"Las mismas penas se aplicarán a quien obstruya el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras de las que hace mención el párrafo anterior.

"La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo, por sí o por interpósita persona, pida o exija dádivas, cuotas o la obtención de un empleo; cuando se utilice violencia o se cometa por dos o más personas."

"Artículo 299. Al que impida o trate de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras públicas, ordenados o autorizados legalmente por la autoridad competente, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"Las mismas penas se aplicarán a quien obstruya el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras de las que hace mención el párrafo anterior.

"La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo, por sí o por interpósita persona, pida o exija dádivas, cuotas o la obtención de un empleo; cuando se utilice violencia o se cometa por dos o más personas."

⁶² "Artículo 196. Se impondrá prisión de diez a veinte años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, al que para procurarse a sí mismo o a un tercero un lucro indebido o un beneficio, obligue por cualquier medio a una persona a dar, hacer, tolerar o dejar de hacer algo en perjuicio de su propio patrimonio o el de otra persona.

"Las penas se aumentarán en una mitad más si el constreñimiento se realiza por una asociación delictuosa, o por servidor público o ex servidor público o por miembros o ex miembros de alguna corporación policial. En este caso se impondrá, además, al responsable destitución del empleo, cargo o comisión y la inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar empleo, cargo o comisión público."



normativas que refieren "al que para procurarse a sí mismo o a un tercero, un lucro indebido y en perjuicio de su propio patrimonio o el de otra persona", a que se refiere el artículo 196. Incluso, aun considerando que la coerción no tuviera necesariamente un contexto económico, estaría abarcada en la porción normativa que dice: "al que para procurarse a sí mismo o a un tercero un beneficio".

En este orden de ideas, este Tribunal concluye que a la conducta de extorsionar, coaccionar, intentar imponer o imponer cuotas e impedir total o parcialmente el libre tránsito de personas, vehículos, maquinaria, equipo especializado o similar para la ejecución de trabajos u obras públicas o privadas en las vías y medios de comunicación de la jurisdicción local de Tabasco, le corresponden –por lo menos– dos posibles parámetros de punibilidad, lo que vulnera el principio de predeterminación legal de las penas, que deriva del principio de legalidad previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal.

En conclusión, ante las violaciones advertidas que repercuten tanto en el derecho de libertad de expresión, reunión y protesta social, como en el principio de exacta aplicación de la ley en materia penal y taxatividad, este Tribunal Pleno estima que también debe declararse la invalidez del artículo 308 Bis del Código Penal para el Estado de Tabasco.

Al haberse arribado a la anterior conclusión respecto de los artículos analizados en este considerando, resulta innecesario examinar los restantes conceptos de invalidez expuestos por las comisiones accionantes relacionados con el principio de proporcionalidad de las penas, progresividad y violación al derecho de huelga, pues al haberse decretado la invalidez de los preceptos impugnados, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.⁶³

SÉPTIMO.—Análisis de constitucionalidad del artículo 307 del Código Penal para el Estado de Tabasco.

⁶³ Da sustento a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 37/2004, que se lee bajo el rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ." Registro digital: 181398. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004. Página 863.



De acuerdo con las promoventes, el artículo 307 del Código Penal para el Estado de Tabasco no aporta suficientes elementos que acoten adecuadamente las conductas sancionadas a aquellas que se pretendieron prohibir, de modo que existe una disociación entre los fines legítimos de las normas y las posibles conductas comprendidas por el tipo penal.

Asimismo, manifiestan que la norma impugnada vulnera el principio de última *ratio* en virtud de que sancionan penalmente conductas que bien podrían ameritar una sanción administrativa.

En adición a lo anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos afirma que el artículo 307 exige que exista destrucción o daño del medio o vía de comunicación respecto del cual se obstruyó o interrumpió, sin embargo, no contempla que el daño puede ser mínimo o involuntario, de forma que sanciona con una pena mínima de dos años de prisión cualquier tipo de daño causado.

El artículo impugnado establece lo siguiente:

"Artículo 307. Se aplicará prisión de dos a diez años y multa de sesenta a doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización al que interrumpa o dificulte el servicio público local de comunicación destruyendo o dañando:

"I. Alguna vía local de comunicación;

"II. Algún medio local de transporte público de pasajeros o de carga; o

"III. Cualquier otro medio local de comunicación.

"Si el transporte a que se refiere la fracción II de este artículo estuviere ocupado por una o más personas, las sanciones se aumentarán en una tercera parte."

Esta Suprema Corte ha sustentado que la exacta aplicación de la ley (en materia penal) no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional, sino que obliga también al creador de las disposiciones normativas (legislador) a que, al



expedir las normas de carácter penal, señale con claridad y precisión las conductas típicas y las penas aplicables.⁶⁴

Se ha sostenido que el principio de legalidad, previsto en el artículo 14 constitucional, exige que las infracciones y las sanciones deban estar impuestas en una ley en sentido formal y material, lo que implica que sólo es en esta fuente jurídica con dignidad democrática en donde se pueden desarrollar (reserva de ley) esta categoría de normas punitivas, pero además sus elementos deben estar establecidos de manera clara y precisa para permitir su actualización previsible y controlable por las partes.

Sin embargo, este criterio inicial no implica cancelar el desarrollo de una cierta facultad de apreciación de la autoridad administrativa, pues el fin perseguido por el criterio no es excluir a ésta del desarrollo de este ámbito de derecho, sino garantizar el valor preservado por el principio de legalidad: proscribir la arbitrariedad de la actuación estatal y garantizar que los ciudadanos puedan prever las consecuencias de sus actos.

Así, la evolución de este criterio ha respondido a la preocupación de hacer explícito el fin al servicio del que se encuentra el principio de legalidad establecido en el artículo 14 constitucional: garantizar la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones distintas: (i) permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de la vida cotidiana y (ii) proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas.

En el caso particular, en vista del título y capítulo en que se encuentra ubicada esta disposición, se advierte que se trata de un delito que tiene como objetivo la protección del orden público y el resguardo de las vías de comunicación y transporte local.

⁶⁴ Véase los criterios judiciales de rubros: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA.". Registro digital: 200381, Novena Época, Instancia: Pleno Tesis Aislada, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo I, mayo de 1995 Materias: Constitucional, Penal Tesis: P. IX/95, Página: 82; y "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR." Jurisprudencia 1a./J. 10/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, de marzo de 2006, página 84.



El artículo 306 del propio ordenamiento⁶⁵ refiere de manera general que son vías y medios de comunicación y transporte de jurisdicción local, los así considerados por la legislación del Estado de Tabasco.

Esta remisión requiere la identificación del artículo 9 de la Ley de Transportes del Estado de Tabasco que en su fracción XXII define que transporte es el "medio de traslado, público o privado, de personas y bienes de un lugar a otro, con vehículos autorizados", mientras que en la fracción XXV de dicho precepto, se establece que las vías de comunicación terrestre son "todo espacio de dominio público y uso común, que por disposición de esa ley o por razones del servicio esté destinado al tránsito y transporte público en jurisdicción estatal."⁶⁶

En la primera modalidad de este tipo penal prevista en el artículo 307 del Código Penal para el Estado de Tabasco se establece que comete el delito de interrupción o dificultamiento del servicio público de comunicación el que interrumpa o dificulte dicho servicio, destruyendo o dañando:

1. Alguna vía local de comunicación
2. Algún medio local de transporte público de pasajeros o de carga
3. Cualquier otro medio local de comunicación

En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que el artículo impugnado establece con precisión las conductas típicas sancionadas en el tipo penal en estudio y, en consecuencia, resulta constitucional.

⁶⁵ "Artículo 306. Para los efectos de este capítulo son vías y medios de comunicación y transporte de jurisdicción local, los así considerados por la legislación del Estado de Tabasco y que por ley no pertenezcan a la jurisdicción federal."

⁶⁶ "Artículo 9. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

"XXII. Transporte: Al medio de traslado, público o privado, de personas y bienes de un lugar a otro, con vehículos autorizados;

"XXV. Vías de Comunicación Terrestre: A todo espacio de dominio público y uso común, que por disposiciones de esta Ley o por razones del servicio esté destinado al tránsito y transporte público en jurisdicción estatal;"



Contrario a lo manifestado por las accionantes, es intrascendente la magnitud del detrimento, maltrato o perjuicio –incluso ínfimo– que se pudiera ocasionar a las vías locales de comunicación, medios locales de transporte público de pasajeros o de carga, o cualquier otro medio local de comunicación, pues basta que sea suficiente para interrumpir o dificultar el servicio público local y, además, destruya o dañe ese medio de comunicación, para que se actualice el supuesto normativo regulado.

En todo caso, la graduación en la destrucción o daño que se cause, es un aspecto que puede incidir para los efectos de la individualización de la sanción, por lo que dicha indefinición en cuanto al detrimento causado no es suficiente para considerar que se genere inseguridad jurídica respecto a este tipo penal, máxime que las palabras "destruir o dañar" son comúnmente usadas en esta clase de ordenamientos.

Por otra parte, se trata de un delito de resultado material que para su comisión requiere una modificación en el mundo fáctico, en este caso, a través de la realización de una conducta que genere la interrupción o una dificultad en el servicio público de comunicación por virtud de un daño o destrucción que se pueda causar a las vías o medios de comunicación.

Además, este tipo penal no se encuentra incluido dentro del catálogo de delitos que pueden ser sancionados como delitos culposos, previsto en el artículo 61 del Código Penal para el Estado de Tabasco,⁶⁷ por lo que es evidente que sólo puede ser sancionado de forma dolosa.

⁶⁷ Artículo 61. Solamente se sancionan como delitos culposos los siguientes:

"Homicidio simple (Art. 110), homicidio en razón del parentesco o relación (Art. 111), homicidio en riña (Art. 114), lesiones (Arts. 116, 117 y 118), lesiones por contagio (Art. 120), lesiones en riña (Art. 122), aborto sufrido sin violencia (Art. 131), omisión de cuidado (Art. 139), allanamiento de morada (Art. 162), revelación de secreto (Art. 164), abigeato (Arts. 181, 182, 183, 184 y 185), daños (Art. 200), encubrimiento por receptación (Art. 201 párrafo tercero), ejercicio indebido del servicio público (Art. 235 fracciones I y II), evasión de presos (Art. 274), incumplimiento de los deberes de abogados, defensores o litigantes (Art. 281 fracción III), interrupción o dificultamiento del servicio público de comunicación (Arts. 308 fracción I, art. 309 y 310), violación de correspondencia (Art. 315), enajenación fraudulenta de medicinas nocivas o inapropiadas (Art. 344)."



Esto resulta relevante, ya que la imposición de las sanciones previstas está limitada a aquellos casos en que la conducta del sujeto activo genere con conocimiento de causa, una inutilización parcial o total de las vías de comunicación o medios de transporte por la destrucción o daño que se realice a ellas.

De modo que, a diferencia de los artículos analizados en el considerando anterior, este precepto no conlleva la sanción de manifestaciones, reuniones o protestas pacíficas, sino que sólo incidirá en aquellas que partan de la realización de un objeto ilícito y cuyo ejercicio no sea pacífico y genere daños o detrimentos en las vías y medios de comunicación y transporte. Lo que resulta congruente con los límites que prevé nuestro sistema constitucional para el ejercicio de los derechos de libertad de expresión, reunión y protesta.

Por estos motivos, también resultan infundados los conceptos de invalidez expuestos por las comisiones accionantes en los que alegan que existe una violación al principio de mínima intervención en materia penal.

Ello es así, pues se reitera que no se está sancionando cualquier interrupción o dificultad en la prestación del servicio local de comunicación, sino sólo aquella en la que se dé una destrucción o daño de manera dolosa, por lo que ante esta situación resulta válido que el legislador recurra al uso de mecanismos y sanciones penales para inhibir tales conductas.

Consecuentemente, se reconoce la validez del artículo 307 del Código Penal para el Estado de Tabasco.

OCTAVO.—Análisis de constitucionalidad del artículo 308 del Código Penal para el Estado de Tabasco.

Al igual que los argumentos formulados respecto al artículo 307 anteriormente analizado, los promoventes afirman que el artículo 308 no aporta suficientes elementos que acoten adecuadamente las conductas sancionadas a aquellas que se pretendieron prohibir, de modo que existe una disociación entre los fines legítimos de las normas y las posibles conductas comprendidas por el tipo penal.

Adicionalmente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos afirma que la conducta prevista en el artículo 308 del Código Penal para el Estado de



Tabasco, contempla una pena privativa de libertad para quienes obstruyan, dificulten, o interrumpan el servicio local de comunicación; sin embargo, sostiene que dicha obstrucción podría ser consecuencia o efecto inevitable del paso de un contingente que se está manifestando.

Así, manifiesta que cuando un Estado impone restricciones al ejercicio de la libertad de expresión, estas no pueden poner en peligro el derecho propiamente dicho; es decir, la relación entre el derecho y la restricción, o entre la norma y la excepción, no debe invertirse.

El artículo 308 del Código Penal para el Estado de Tabasco señala lo siguiente:

"Artículo 308. Se aplicará prisión de uno a ocho años y multa de ochenta a doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización al que obstruya, interrumpa o dificulte el servicio público local de comunicación:

"I. Obstaculizando alguna vía local de comunicación; o

"II. Secuestrando o reteniendo algún medio local de transporte público de pasajeros o de carga, o cualquier otro medio local de comunicación."

Como se aprecia de su contenido, se reconoce que comete el delito de interrupción o dificultamiento del servicio público quien obstruya, interrumpa o dificulte el servicio público de comunicación:

1. Obstaculizando alguna vía local de comunicación; o

2. Secuestre o retenga algún medio local de transporte público de pasajeros o de carga, o cualquier otro medio local de comunicación.

Si bien existe un fin legítimo que busca tutelar este tipo penal, consistente en garantizar el orden público y la protección de las vías y medios de comunicación, se considera por este Tribunal Pleno que la manera en que está redactado el precepto presenta un catálogo de conductas que restringen los derechos de libertad de expresión, reunión y protesta social.



Cómo se ha señalado a lo largo de esta ejecutoria, las limitaciones al ejercicio de estos derechos sólo serán válidas si están previstas por ley y son necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, seguridad pública, el orden público o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás.

Lo que se reconoció que guarda congruencia con la forma de aproximación de este Tribunal Pleno para estudiar la regularidad de las restricciones a los derechos humanos, a partir de un escrutinio de proporcionalidad que se compone por la identificación de un fin legítimo y la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la medida normativa tomada por el legislador.

En el caso del artículo impugnado, se estima que el uso de los verbos obstruir, interrumpir, dificultar, obstaculizar y retener⁶⁸ en el precepto impugnado, no acotan la protección que se pretende garantizar para el resguardo del orden público y tampoco establece mecanismos idóneos o proporcionales para asegurar esa protección, ya que su definición es tan amplia que sanciona todo tipo de manifestación y no sólo aquellas que pudieran resultar ilícitas y violentas

⁶⁸ Consultados en el Portal de Internet de la Real Academia Española <<http://www.rae.es>>./

Obstruir. 1. tr. Estorbar el paso, cerrar un conducto o camino.

2. tr. Impedir la acción.

3. tr. Impedir la operación de un agente, sea en lo físico, sea en lo inmaterial.

4. prnl. Dicho de un agujero, una grieta, un conducto, etc.: Cerrarse o taparse.

Interrumpir. 1. tr. Cortar la continuidad de algo en el lugar o en el tiempo. U. t. c. prnl.

2. tr. Dicho de una persona: Atravesarse con su palabra mientras otra está hablando.

Dificultar. 1. tr. Cortar la continuidad de algo en el lugar o en el tiempo. U. t. c. prnl.

2. tr. Dicho de una persona: Atravesarse con su palabra mientras otra está hablando.

Obstaculizar. 1. tr. Impedir o dificultar la consecución de un propósito.

Retener. 1. tr. Impedir que algo salga, se mueva, se elimine o desaparezca.

2. tr. Conservar en la memoria algo.

3. tr. Conservar el empleo que se tenía cuando se pasa a otro.

4. tr. Interrumpir o dificultar el curso normal de algo.

5. tr. Suspender el uso de un rescripto que procede de la autoridad eclesiástica.

6. tr. Suspender en todo o en parte el pago del sueldo, salario u otro haber que alguien ha deven-gado, hasta que satisfaga lo que debe, por disposición judicial, gubernativa o administrativa.

7. tr. Descontar de un pago el importe de una deuda tributaria.

8. tr. Imponer prisión preventiva, arrestar.

9. tr. Reprimir o contener un sentimiento, deseo, pasión, etc. U. t. c. prnl.

10. tr. Der. Dicho de un tribunal superior: Asumir la jurisdicción para ejercerla por sí, con exclusión del inferior.



y que se ubican fuera de la esfera de protección del derecho de libertad de reunión y protesta social.

En primer término, conviene señalar que el artículo 61 del propio Código Penal para el Estado de Tabasco,⁶⁹ reconoce que la fracción I del artículo 308 impugnado es susceptible de configurarse como un delito culposo.

Esto lejos de ser un atenuante en realidad confirma que existe una intención de sancionar, bajo cualquier motivo, toda obstaculización que se dé a las vías de comunicación lo que impone una restricción que no resulta necesaria ni proporcional al ejercicio de los derechos de libertad de expresión, reunión y protesta social.

Como se señaló anteriormente, lo que hace ilícita y no pacífica a una concentración de personas es la concurrencia real de actos delictivos, la existencia o inminente amenaza de violencia o actos que inciten a la materialización real de discriminación y el discurso de odio.⁷⁰ Sin embargo, esto no implica que deba establecerse una restricción ilimitada al ejercicio de estos derechos, pues debe regularse de una manera que delimite los elementos de ilicitud y violencia que se pueden dar en una manifestación.

En ese sentido, debe recordarse que es al Estado a quien le corresponde la obligación positiva de proteger activamente las reuniones y protestas pacíficas y no sancionar su mera realización

⁶⁹ "Artículo 61. Solamente se sancionan como delitos culposos los siguientes:

Homicidio simple (Art. 110), homicidio en razón del parentesco o relación (Art. 111), homicidio en riña (Art. 114), lesiones (Arts. 116, 117 y 118), lesiones por contagio (Art. 120), lesiones en riña (Art. 122), aborto sufrido sin violencia (Art. 131), omisión de cuidado (Art. 139), allanamiento de morada (Art. 162), revelación de secreto (Art. 164), abigeato (Arts. 181, 182, 183, 184 y 185), daños (Art. 200), encubrimiento por receptación (Art. 201 párrafo tercero), ejercicio indebido del servicio público (Art. 235 fracciones I y II), evasión de presos (Art. 274), incumplimiento de los deberes de abogados, defensores o litigantes (Art. 281 fracción III), interrupción o dificultamiento del servicio público de comunicación (**Arts. 308 fracción I**, art. 309 y 310), violación de correspondencia (Art. 315), enajenación fraudulenta de medicinas nocivas o inapropiadas (Art. 344)."

⁷⁰ Tomando como propia la opinión del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación. Véase, el Informe temático al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafos 25 y 27.



En el caso, la descripción típica carece de las precisiones necesarias a efecto de considerar que no se restringe de manera innecesaria el ejercicio de estos derechos, ya que lo único que se debe acreditar es que existió una obstaculización de la vía pública para que exista una sanción penal sin importar si se trató de una reunión o protesta pacífica y lícita.

Asimismo, el artículo genera un efecto inhibitorio relevante para los derechos de la población de esta entidad, pues el riesgo de que se imponga una sanción privativa de libertad es susceptible de contener a las personas para salir a las calles a expresarse, ya que basta hacer cualquier obstaculización, con o sin conocimiento de causa, para que se actualice el supuesto normativo correspondiente.

Lo que demuestra que el legislador no ponderó adecuadamente los elementos constitucionales relevantes y, en concreto, la necesidad de equilibrar los límites constitucionales a los derechos de libertad de expresión, reunión y protesta social. De ahí que la formulación normativa del tipo penal resulte violatoria de estos derechos fundamentales, al tener un efecto especialmente negativo sobre su ejercicio.

Por otra parte, el precepto sanciona en su fracción II, el secuestro o retención de un medio de transporte público sin que el enunciado normativo sea lo suficientemente claro y preciso en cuanto la conducta que está regulando.

En el caso particular de esta disposición, el supuesto de afectación previsto podría actualizarse con la mera obstrucción en la circulación de un vehículo ante el paso de un contingente. Esto podría resultar perfectamente razonable ante las distorsiones que el ejercicio de los derechos de libertad de expresión, reunión y protesta social puede generar en el uso de vías de comunicación.

Asimismo, el empleo que se da por el legislador a los verbos "secuestrar y retener" es también indeterminado dado que no se especifica si lo que se sanciona es únicamente la custodia del vehículo o en su caso de las personas que se pudieran encontrar dentro.

De actualizarse esta segunda hipótesis, esto implicaría una trasgresión a lo establecido en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal



que reconoce una facultad del Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de secuestro.⁷¹

En este sentido, este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 25/2011, 36/2012, 56/2012 y 15/2018 se pronunció en el sentido de que, conforme a esa disposición constitucional "corresponde exclusivamente a la Federación legislar en materia de secuestro, correspondiendo a las entidades federativas únicamente el conocimiento y resolución de ese delito, así como la ejecución de sus sanciones".

De modo que esta situación conllevaría que el legislador local al regular en el decreto impugnado un supuesto específico del delito de secuestro que ocurre en un medio de transporte público, habría vulnerado la esfera de facultades con las que cuenta el Congreso de la Unión en esa materia, ya que la tipificación y el establecimiento de sanciones para el delito de secuestro corresponde en exclusiva al legislador federal.

Asimismo, en la parte final de esta fracción II, se hace referencia de manera amplia al secuestro o daño de "cualquier otro medio local de comunicación", expresión que resulta indeterminada ya que no provee una definición específica de lo que eso constituye y puede incluir una multiplicidad de objetos, redes,

⁷¹ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"a) Las leyes generales en materias de secuestro y trata de personas, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.

"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;

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

"Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

"En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales."



elementos e instrumentos que son utilizados para las actividades y modos de comunicación.

La falta de claridad y precisión de la conducta típica perseguida permite que existan múltiples interpretaciones y formas de aplicación del precepto, situación que resulta inconstitucional, por lo que esta incertidumbre actualiza una violación al principio de exacta aplicación de la ley en materia penal y establece motivos suficientes para que deba invalidarse todo su contenido.

En definitiva, las distintas modalidades para la comisión del delito de interrupción o dificultamiento del servicio público de comunicación previstas en este artículo 308 del Código Penal para el Estado de Tabasco, carecen de precisiones ineludibles que no permiten a los habitantes la previsión de las consecuencias de sus actos y facilitan la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas, en detrimento de los derechos de libertad de expresión, reunión y protesta social reconocidos en nuestro marco constitucional y convencional.

Además de que el precepto también presenta vaguedades importantes en su contenido que trasgreden el contenido del tercer párrafo del artículo 14 constitucional que exige al legislador penal formular disposiciones que describan claramente las conductas que están regulando.

Por las razones expuestas, se concluye que los conceptos de invalidez son fundados, y en consecuencia, debe declararse la invalidez del artículo 308 del Código Penal para el Estado de Tabasco.

Al haberse arribado a la anterior conclusión respecto del artículo analizado en este considerando, resulta innecesario examinar los restantes conceptos de invalidez expuestos por las comisiones accionantes, pues al haberse decretado la invalidez de los preceptos impugnados, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.⁷²

⁷² Da sustento a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 37/2004, que se lee bajo el rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."



NOVENO.—Análisis de constitucionalidad del artículo 196 del Código Penal Para el Estado de Tabasco.

De acuerdo con las promoventes, el artículo 196 del Código Penal para el Estado de Tabasco no define con precisión suficiente cuáles son las conductas que efectivamente se encuentran prohibidas.

Sostienen que la forma en la que está redactada la norma permite que sea la autoridad investigadora o jurisdiccional las que decidan qué tipo de beneficios o medios comisivos serán considerados como aplicables al tipo penal, lo que conlleva que se traslade la responsabilidad de la tipificación del delito a tales autoridades. Ello, pues el término "por cualquier medio" es por demás general, vago e impreciso, ya que el legislador no distingue el medio de comisión de la conducta delictiva, no define si el medio utilizado deba ser legal o ilegal, con dolo o sin dolo.

Adicionalmente, los promoventes refieren que existe una afectación al principio de proporcionalidad de las penas, pues si bien la exposición de motivos hace referencia a la necesidad de regular conductas delictivas que inciden en la seguridad pública, destacando la incidencia de la extorsión, lo cierto es que no se justifica el aumento desproporcionado de la pena y resulta incomparable con las que se imponen para otros delitos.

El precepto impugnado establece lo siguiente con motivo del cambio legislativo que fue realizado al Código Penal para el Estado de Tabasco.

"Artículo 196. Se impondrá prisión de diez a veinte años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, al que para procurarse a sí mismo o a un tercero un lucro indebido o un beneficio, obligue por cualquier medio a una persona a dar, hacer, tolerar o dejar de hacer algo en perjuicio de su propio patrimonio o el de otra persona.

Registro digital: 181398. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo XIX. junio de 2004. Página 863.



"Las penas se aumentarán en una mitad más si el constreñimiento se realiza por una asociación delictuosa, o por servidor público o ex servidor público o por miembros o ex miembros de alguna corporación policial. En este caso se impondrá, además, al responsable destitución del empleo, cargo o comisión y la inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar empleo, cargo o comisión público."

De la transcripción anterior es posible desprender que los elementos del tipo penal son los siguientes:

a) El sujeto activo de la conducta puede ser cualquier persona, sin necesidad de que exista una calidad específica.

En caso de que sea cometido por servidores públicos, miembros de alguna corporación policial, o aquellos que hayan tenido estas características, se configurará un agravante.

b) El sujeto pasivo puede ser cualquier persona que sufra un perjuicio en su patrimonio.

c) Se sanciona el procurarse a sí mismo o a un tercero, un lucro indebido o un beneficio, al obligar a una persona a dar, hacer, tolerar o dejar de hacer algo en perjuicio de su patrimonio o el de un tercero.

d) No se establece un medio específico para cometer la conducta.

e) La forma de comisión del delito es dolosa.

f) El bien que se pretende proteger es el patrimonio de las personas.

En primer término, este Tribunal Pleno considera que existe un grado suficiente de claridad y precisión respecto a los elementos que integran este tipo penal, por lo que no existe una vulneración al derecho a la exacta aplicación de la ley penal en su vertiente de taxatividad.

En principio, la adición de la frase "un beneficio" en este precepto, no resulta ambigua o vaga pues su uso parte como un sinónimo a la expresión "lucro



indebido" que el propio tipo penal requiere que se actualice a favor del sujeto activo del delito en detrimento del patrimonio de la persona afectada.

De igual forma, la utilización de la expresión "por cualquier medio" no conlleva una indeterminación en el contexto que se utiliza, ya que lo que se pretende es puntualizar la forma en que se obliga a una persona a dar, hacer, tolerar o dejar de hacer algo, lo que puede realizarse a través de distintos recursos y mecanismos.

A decir del legislador, este cambio se realizó ante el *"incremento desmedido y alarmante de la extorsión en [el] Estado, y que los modus operandi y medios de ejecución utilizados por los sujetos activos de la conducta típica antijurídica, entrañan técnicas sumamente violentas e incluso brutales, que no sólo vulneran el bien jurídico tutelado –patrimonio– sino que traen aparejadas consecuencias que se traducen en amenazas para el bienestar y pleno desarrollo de la sociedad. ..."*⁷³

Por tanto, ante la multiplicidad de modos y mecanismos que pueden utilizarse para coaccionar a una persona, el legislador simplemente optó por reconocer esta situación en el precepto, sin que esto conlleve una desavenencia con el resto de los elementos rectores que integran este precepto normativo.

En ese sentido, no asiste razón a las comisiones accionantes en cuanto sostienen que con ello se permitirá a la autoridad investigadora o jurisdiccional decidir qué tipo de beneficios o medios comisivos serán considerados como aplicables al tipo penal, pues aun cuando las expresiones agregadas por el legislador pudieran tener distintos matices valorativos, esto no exenta a la autoridad judicial en última instancia, de ofrecer razones de por qué considera que se acreditan todos los elementos del tipo penal (bajo un criterio objetivo)⁷⁴ y

⁷³ Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Tabasco. Exposición de Motivos. Página 3.

⁷⁴ En este sentido, véase el criterio judicial de la Primera Sala: "ELEMENTOS NORMATIVOS DEL TIPO. EN SU PRECISIÓN EL JUEZ NO DEBE RECURRIR AL USO DE FACULTADES DISCRECIONALES, SINO APRECIARLOS CON UN CRITERIO OBJETIVO, DE ACUERDO CON LA NORMATIVA CORRESPONDIENTE." Registro digital: 175948, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Tesis Aislada, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* Tomo XXIII, febrero de 2006, materia penal.



actuar de conformidad con la exigencia de fundamentación y motivación contenida en la Constitución Federal.

Asimismo, para la exacta aplicación de la ley en materia penal no presentan problema alguno las interpretaciones que, bajo una técnica literal, son plausibles, ya que la prohibición constitucional se localiza en no rebasar el tenor de la literalidad para crear tipos o sanciones penales.⁷⁵

En el caso, la adopción de las porciones normativas controvertidas, obedece a un objetivo del legislador de precisar ciertos elementos para su actualización y no a generar una nueva conducta punible, por lo que se estima que el precepto impugnado genera un grado suficiente de claridad y precisión que no vulnera el principio de exacta aplicación de la ley penal en su vertiente de taxatividad, previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal.

Por otra parte, ambas comisiones de derechos humanos alegan sustancialmente que el referido precepto es inconstitucional al violentar el principio de proporcionalidad de las penas y de progresividad, ya que por virtud del cambio legislativo implementado, la pena de prisión aumentó de diez a veinte años.

Este Pleno considera que también resultan infundados los anteriores conceptos de invalidez, pues el *quantum* de la pena en la porción normativa impugnada corresponde a la política criminal de la entidad federativa, la cual se considera razonable.

En efecto, se considera que el sistema de penas previsto en los códigos penales atiende a la importancia del bien jurídico protegido, la intensidad del ataque, la calidad de sujetos involucrados y el grado de responsabilidad subjetiva del agente, aunque también admite la ponderación de las razones de oportunidad condicionada por la política criminal del legislador.⁷⁶

Tesis: 1a. V/2006. Página 628. Pero esto, por supuesto, es una cuestión que atiende a aspectos de legalidad de las resoluciones judiciales.

⁷⁵ De acuerdo a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 147/2017, en sesión de quince de octubre de dos mil diecinueve.

⁷⁶ Tesis aislada 1a. CCXXXVI/2012 (10a.), de la Primera Sala, de título, subtítulo y texto: "HOMICIDIO CALIFICADO. LOS ARTÍCULOS 128 Y 138 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL,



De igual forma, debe destacarse que este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 146/2007 consideró que el legislador tiene un amplio margen de libertad configuradora para crear o suprimir figuras delictivas, introducir clasificaciones, entre ellas, establecer modalidades punitivas, graduar las penas aplicables, fijar la clase y magnitud de éstas con arreglo a criterios de agravación o atenuación de los comportamientos penalizados; todo ello de acuerdo con la apreciación, análisis y ponderación que efectúe acerca de los fenómenos de la vida social y del mayor o menor daño que ciertos comportamientos puedan estar causando o lleguen a causar en el conglomerado social.⁷⁷

QUE DETERMINAN LA APLICACIÓN DE UNA SANCIÓN AGRAVADA EN COMPARACIÓN CON LA PREVISTA PARA EL DELITO SIMPLE, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La previsión normativa para sancionar el delito de homicidio agravado no comprende una doble calificación o sanción de la conducta, sino la previsión de acciones concretas y la gradualidad del reproche en torno a las circunstancias que confluyen en su realización. Así, la sanción de 8 a 20 años de prisión prevista en el artículo 123 del Código Penal para el Distrito Federal, es aplicable únicamente a la acción de homicidio doloso neutro o simple intencional. En cambio, cuando concurre alguna circunstancia a las que se refiere el precepto 138, que agrava el reproche de la conducta, entonces la pena aplicable será de 20 a 50 años de prisión, en términos del numeral 128, pues ello obedece al incremento gradual en un marco de proporcionalidad de la sanción. La racionalidad jurídica que hay detrás de esta decisión legislativa es establecer una diferenciación al momento de sancionar una conducta de acuerdo a la actualización de las hipótesis o circunstancias que le imprimen gravedad, como sucede cuando se priva de la vida a una persona mediante ventaja, traición, alevosía o por retribución, entre otras. Por tanto, los artículos 128 y 138 del Código Penal para el Distrito Federal, al prever una sanción más severa que la aplicable al delito simple, por actualizarse alguna de las hipótesis o circunstancias que el segundo de los numerales señala, no violan el principio de proporcionalidad de las penas previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que impone la correlación con la gravedad del delito que se sanciona y la intensidad de afectación al bien jurídico."

⁷⁷ Aprobada en sesión de 28 de agosto de 2008, de cuya ejecutoria se emitió la jurisprudencia P./J. 102/2008, visible en la página 599, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, que señala: "LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA. El legislador en materia penal tiene amplia 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 histórico respectivo; sin embargo, al configurar las leyes relativas debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, entre ellos los de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano, conforme a los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por esa razón, el Juez constitucional, al examinar la constitucionalidad de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficientes entre



En tal sentido, el legislador penal está facultado para emitir leyes que inciden en los derechos humanos de los gobernados (libertad personal, derecho a la propiedad, por ejemplo), estableciendo penas para salvaguardar diversos bienes –también constitucionales– que la sociedad considera valiosos (vida, salud, integridad física, etcétera).

Asimismo, debe precisarse que esas facultades del legislador no son ilimitadas, pues la legislación penal no está exenta de control constitucional,⁷⁸ ya que de conformidad con el principio de legalidad, el legislador penal debe actuar de forma medida y no excesiva al momento de regular las relaciones en ese ámbito, porque su posición como poder constituido dentro del Estado constitucional le impide actuar de forma arbitraria y en exceso de poder.

Lo anterior, porque el legislador en materia penal tiene un amplio margen de 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 a las necesidades sociales del momento histórico respectivo; sin embargo, al configurar las leyes penales, debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de

la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para individualizarla entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado."

⁷⁸ El criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia P./J. 130/2007, emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de contenido: "GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA. De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados." Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 8.



proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano.⁷⁹

Por esa razón, el Juez constitucional, al examinar la validez de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, así como proporción entre la cuantía de la pena y la lesión al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, median- te su aplicación, la resocialización del sentenciado.

Por consiguiente, al formular la cuantía de las penas, el legislador debe atender a diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad, previsto en el artículo 22, párrafo primero, de la Consti-

⁷⁹ Jurisprudencia 1a./J. 114/2010 de la Primera Sala, cuyos rubro y texto establecen: "PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY. El legislador al crear las penas y el sistema para la imposición de las mismas, no cuenta con libertad absoluta para su establecimiento en la ley, sino que debe atender a diversos principios como lo es el de la proporcionalidad entre delito y pena, ya que de ello dependerá si su aplicación es no humanitaria, infamante, cruel o excesiva, o por el contrario, es acorde a los postulados constitucionales. La proporción entre delito y pena, en el caso del Poder Legislativo, es el de hacer depender la gravedad de la pena en forma abstracta, lo cual se encuentra relacionado con la naturaleza del delito cometido, el bien jurídico protegido y el daño que se causa al mismo. Esto permite advertir la importancia que tiene el que el Poder Legislativo justifique, en todos los casos y en forma expresa, en el proceso de creación de la ley, cuáles son las razones del establecimiento de las penas y el sistema de aplicación de las mismas, para cuando una persona despliega una conducta considerada como delito. Lo anterior, permitirá que en un problema de constitucionalidad de leyes, se atienda a las razones expuestas por los órganos encargados de crear la ley y no a las posibles ideas que haya tenido o a las posibles finalidades u objetivos que se haya propuesto alcanzar. Así, lo relatado adquiere relevancia si se toma en consideración que al corresponderle al legislador señalar expresamente las razones de mérito, el órgano de control constitucional contará con otro elemento valioso cuyo análisis le permitirá llevar a cabo la declaratoria de constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto o preceptos impugnados." Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 340.



tución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁸⁰ el cual contiene el principio de proporcionalidad de penas, cuya aplicación cobra especial interés en la materia penal –pero que ha sido aplicado extensivamente a otros campos del orden jurídico que por su naturaleza, conllevan también el ejercicio del *ius puniendi*–.

De acuerdo, con el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado, lo cual constituye el derecho que en la doctrina penal se denomina la concepción estricta del principio de proporcionalidad en materia penal. El contenido de este derecho consiste en la exigencia de una adecuación entre la gravedad de la pena y la gravedad del delito.

Ahora bien, es importante considerar que la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y 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.⁸¹

La gravedad de la conducta inculpada como la cuantía de la pena no sólo está determinada por el bien jurídico tutelado, la afectación a éste o el

⁸⁰ "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."

⁸¹ Jurisprudencia 1a./J. 3/2012 (9a.), emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro y texto: "PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. De la interpretación del citado precepto constitucional se advierte que la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y 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. Así, el legislador debe atender a tal principio de proporcionalidad al establecer en la ley tanto las penas como el sistema para su imposición, y si bien es cierto que decide el contenido de las normas penales y de sus consecuencias jurídicas conforme al principio de autonomía legislativa, también lo es que cuando ejerce dicha facultad no puede actuar a su libre arbitrio, sino que debe observar los postulados contenidos en la Constitución General de la República; de ahí que su actuación esté sujeta al escrutinio del órgano de control constitucional –la legislación penal no está constitucionalmente exenta–, pues la decisión que se emita al respecto habrá de depender del respeto irrestricto al indicado principio constitucional." Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, página 503.



grado de responsabilidad subjetiva del agente, sino también por la incidencia del delito o la afectación a la sociedad que éste genera, siempre y cuando haya elementos para pensar que el legislador ha tomado en cuenta esta situación al establecer la pena. Razón por la cual es conveniente que el legislador exprese las razones que lo llevan a determinar una pena para un delito como un elemento especialmente relevante para evaluar la constitucionalidad de una intervención penal.⁸²

El legislador cumple con ese mandato, al establecer en la ley penal la clase y la cuantía de la sanción atendiendo a los factores previamente enunciados, debe proporcionar un marco penal abstracto que permita al juzgador individualizar la pena, teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso, tales como: la lesión o puesta en peligro del bien, la intervención del agente para causar la lesión o crear el riesgo, así como otros factores sociales o individuales que sirvan para establecer la menor exigibilidad de la conducta.

De ahí que para justificar constitucionalmente el artículo impugnado debe atenderse a las razones que tuvo el legislador local para incrementar las penas del delito de extorsión. En este caso, las consideraciones que expresó para modificar el referido tipo penal fueron las siguientes:

"... Este delito (extorsión) es considerado como de alto impacto, no tan sólo por el detrimento que causa en el patrimonio de la víctima, sino por la gravedad de sus efectos y los altos niveles de violencia –física o moral– con que se comete, lo cual lacera profundamente a la sociedad en general, provocando una mayor percepción de inseguridad y haciendo proclive que la población se abstenga de realizar con normalidad las actividades propias de la vida cotidiana. Por ello, en nuestra entidad la Fiscalía General del Estado, cuenta con la Vicefiscalía de Delitos de Alto Impacto que en su estructura orgánica contempla a la Fiscalía para el Combate al Secuestro y Extorsión.

⁸² Jurisprudencia 1a./J. 114/2010 de la Primera Sala, de rubro: "PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY."



"En México, de acuerdo con datos obtenidos de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), durante 2017, a nivel nacional, por cada 100,000 habitantes 7,719 fueron víctimas del delito de extorsión. Esta cifra coincide con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), en la cual incidencia sólo por debajo del robo en calle o transporte público.

"En este sentido, conforme a datos publicados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en Tabasco durante el año 2018 se presentaron 331 casos, lo que representó un incremento de un 93.5 por ciento comparado con el 2015 en donde la ocurrencia fue de 171. Destaca, que estas cifras sólo se refieren a las personas que denunciaron ante la Fiscalía del Ministerio Público correspondiente.

"Por ello, dado que en los últimos años se ha sufrido el incremento desmedido y alarmante de la extorsión en nuestro Estado, y que los modus operandi y los medios de ejecución utilizados por los sujetos activos de la conducta típica antijurídica, entrañan técnicas sumamente violentas e incluso brutales, que no sólo vulneran el bien jurídico tutelado –patrimonio– sino que traen aparejadas consecuencias que se traducen en amenazas para el bienestar y pleno desarrollo de la sociedad. En tal sentido, se modifica el parámetro de punibilidad estableciendo penas más elevadas, como una acción de una política criminal encaminada a la disminución de la incidencia de este delito en la entidad, lo cual, a juicio de este Órgano Colegiado es viable y acertado, considerando, además, que la pena es una coacción que se dirige contra la voluntad del delincuente y le proporciona los motivos necesarios para disuadirlo de cometer el delito, a la vez que refuerza los ya existentes.

"Lo anterior, en ejercicio del *ius puniendi* y de la libertad configurativa para diseñar la política criminal del Estado con base en la incidencia delictiva y su impacto, de conformidad al principio de legalidad constitucional proporcionalidad y razonabilidad jurídica a fin de que la aplicación de la pena sea conforme mandata la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 22. ...



"Así, la pena propuesta no se encuentra determinada exclusivamente por el bien jurídico tutelado y su afectación, sino además, por la alta incidencia y la afectación que supone a la sociedad tabasqueña en general, en virtud que la proporcionalidad de una pena no puede determinarse de manera aislada, por lo que es necesario atender a razones de oportunidad condicionadas a la política criminal."⁸³

Al respecto, este Tribunal Pleno considera que del análisis del Dictamen de la Comisión Ordinaria de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y Protección Civil, del Congreso del Estado de Tabasco, que estudió e hizo referencia de las diversas iniciativas que dieron origen a la reforma, es posible advertir que el legislador local se propuso sancionar con mayor severidad el delito de extorsión en razón de la política criminal, dado su incremento desmedido y su impacto en distintos ámbitos de la sociedad. Esa política criminal –que refleja el artículo impugnado– tiene como finalidad disminuir la comisión del delito de extorsión que en el Estado de Tabasco demostró tener un aumento desproporcionado.

De este modo, teniendo en cuenta dicho objetivo y el uso de su potestad para normar la política criminal y establecer penalidades convenientes para la finalidad que se pretende obtener, acorde con el bien jurídico tutelado, el legislador estableció la penalidad que consideró idónea y estableció un parámetro que permite al Juez imponerla según las peculiaridades del caso. Por lo anterior, es factible estimar que la penalidad de la norma cuestionada es congruente con el postulado del artículo 22 constitucional que estatuye que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico tutelado.

En efecto, de acuerdo con el proceso de creación de la norma, se aprecia que el legislador buscó proteger a la sociedad del incremento y los efectos que puede generar la extorsión y establecer un rango de penas acorde con esa política criminal que le permite combatir dicha conducta.

⁸³ Dictamen de la Comisión Ordinaria de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y Protección Civil, con Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Tabasco, páginas 6 y 7.



Lo anterior, pues es legítimo desde el punto de vista constitucional que esa política criminal tenga como objetivo disminuir la incidencia delictiva a partir del aumento de las penas. Así, el incremento en la comisión de ciertos delitos justifica que el legislador instrumente una respuesta penal de mayor intensidad que se traduzca también en un aumento de las penas. Por tanto, para evaluar la proporcionalidad de una pena también debe tenerse en cuenta si el legislador ha considerado, al momento de determinar su cuantía, que se trata de un delito cuya alta incidencia lo lleva a enderezar una intervención penal que se traduzca en una pena mayor.⁸⁴

Esto significa que tanto la gravedad de la conducta incriminada como la cuantía de la pena no sólo están determinadas por el bien jurídico tutelado, la afectación a éste o el grado de responsabilidad subjetiva del agente, sino también por la incidencia del delito o la afectación a la sociedad que éste genera, siempre y cuando haya elementos para pensar que el legislador ha tomado en cuenta esta situación al establecer la pena. Al respecto, este Alto Tribunal ha puesto de manifiesto la conveniencia de que el legislador exprese las razones

⁸⁴ Amparo directo en revisión 181/2011. Primera Sala. Seis de abril de dos mil once. Unanimidad de cinco votos. Tesis aislada 1a. CCXXXV/2011 (9a.) de la Primera Sala, de rubro y texto: "PENAS. PARA ENJUICIAR SU PROPORCIONALIDAD CONFORME AL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL PUEDE ATENDERSE A RAZONES DE OPORTUNIDAD CONDICIONADAS POR LA POLÍTICA CRIMINAL INSTRUMENTADA POR EL LEGISLADOR. El principio de proporcionalidad contemplado expresamente en el artículo 22 constitucional no sólo impone al Juez el deber de individualizar la pena teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso, también constituye un mandato dirigido al legislador que implica la obligación de verificar que existe una adecuación entre la gravedad del delito y la de la pena. Para hacer este análisis hay que partir de que la relación entre delito y pena es de carácter convencional. En esta línea, la cláusula de proporcionalidad de las sanciones penales no puede significar simplemente que sea inconstitucional una pena cuando ésta es mayor a la de un delito que protege un bien jurídico del mismo valor o incluso de mayor importancia. Por otro lado, la exigencia de proporcionalidad no implica que el sistema de penas previsto en los códigos penales atienda exclusivamente a la importancia del bien jurídico protegido, la intensidad del ataque a ese bien o al grado de responsabilidad subjetiva del agente. La gravedad de la conducta incriminada y la sanción también están determinadas por la incidencia del delito o la afectación a la sociedad que éste genera, siempre y cuando haya elementos para pensar que el legislador ha tomado en cuenta esta situación al establecer la pena. Esto significa que para enjuiciar la proporcionalidad de una pena a la luz del artículo 22 constitucional puede ser necesario atender a razones de oportunidad condicionadas por la política criminal del legislador." Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro II, noviembre de 2011, Tomo 1, página 204.



que lo llevan a determinar una pena para un delito como un elemento especialmente relevante para evaluar la constitucionalidad de una intervención penal.⁸⁵

Por estos motivos, también se debe reconocer la validez del artículo 196 del Código Penal Para el Estado de Tabasco, pues la entidad federativa cuenta con un amplio margen de libertad configuradora para establecer los tipos penales y las acciones que procedan de acuerdo a las pautas que establezca la política criminal, de manera que si consideran, por la incidencia de números de hechos constitutivos de un delito, que se requiere disuadir o castigar con mayor rigor esta comisión, la evaluación de la proporcionalidad de las penas también debe tomar en cuenta ese factor como elemento del juicio para examinar su constitucionalidad.

En consecuencia, es válido constitucionalmente que el legislador considere que del delito de extorsión deba sancionarse con mayor severidad.

En similares términos, este Tribunal Pleno resolvió la diversa acción de inconstitucionalidad 125/2017 y su acumulada 127/2017, en sesión de dos de junio de dos mil veinte.⁸⁶

DÉCIMO.—**Efectos.** Previo a precisar los efectos que corresponden con motivo de lo resuelto en la presente acción de inconstitucionalidad, este Tribunal Pleno estima, con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los

⁸⁵ En este sentido, véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 114/2010, de rubro: "PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY."

⁸⁶ Este punto se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte 3, consistente en reconocer la validez del artículo 107, fracción VII, párrafo segundo, en su porción normativa "En el caso de la Fracción VII, se aplicará al responsable de 40 a 60 años de prisión", del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformado mediante el Decreto Número 127, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron en contra.



Estados Unidos Mexicanos,⁸⁷ que lo resuelto en el considerando octavo de esta ejecutoria impacta en el contenido de otra porción normativa del código penal impugnado.

En dicho apartado se decretó la invalidez del artículo 308 del Código Penal para el Estado de Tabasco, debido a que vulneraba los derechos de libertad de expresión, reunión y protesta social reconocidos en los artículos 6o. y 9o. de la Constitución Federal; 19 y 20.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; IV y XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Asimismo, se reconoció que el señalamiento de la fracción I de este precepto como un delito que puede ser sancionado como culposo, lejos de ser un atenuante del delito, en realidad confirma que existe una intención de sancionar, bajo cualquier motivo, toda obstaculización que se dé a las vías de comunicación y con ello impone una restricción que no resulta necesaria ni proporcional al ejercicio de la libertad de expresión, así como de asociación y reunión.

En congruencia con la anterior determinación, resulta necesario ordenar la invalidez por extensión de la porción normativa "*Arts. 308 fracción I*" contenida en el artículo 61 del Código Penal para el Estado de Tabasco,⁸⁸ pues su enunciación como un delito que puede ser sancionado de forma culposa implica la

⁸⁷ "ARTICULO 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."

⁸⁸ "Artículo 61. Solamente se sancionan como delitos culposos los siguientes:

"Homicidio simple (Art. 110), homicidio en razón del parentesco o relación (Art. 111), homicidio en riña (Art. 114), lesiones (Arts. 116, 117 y 118), lesiones por contagio (Art. 120), lesiones en riña (Art. 122), aborto sufrido sin violencia (Art. 131), omisión de cuidado (Art. 139), allanamiento de morada (Art. 162), revelación de secreto (Art. 164), abigeato (Arts. 181, 182, 183, 184 y 185), daños (Art. 200), encubrimiento por receptación (Art. 201 párrafo tercero), ejercicio indebido del servicio público (Art. 235 fracciones I y II), evasión de presos (Art. 274), incumplimiento de los deberes de abogados, defensores o litigantes (Art. 281 fracción III), interrupción o dificultamiento del servicio público de comunicación (**Arts. 308 fracción I**, art. 309 y 310), violación de correspondencia (Art. 315), enajenación fraudulenta de medicinas nocivas o inapropiadas (Art. 344)."



posibilidad de sancionar cualquier protesta pública e inhibe el ejercicio del derecho de reunión y asociación.

De modo que, si se pretende sancionar el ejercicio de ese derecho, es necesario que se ponderen los elementos constitucionales relevantes y no se reconozca que la mera obstaculización de una vía de comunicación es susceptible de generar una sanción en cualquier persona, pues ello impone una restricción que no resulta necesaria ni proporcional al ejercicio de los derechos ya referidos.

Por todo lo anterior, con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional,⁸⁹ la invalidez de los artículos 196 Bis, 299, 308 y 308 Bis y el diverso 61, en su porción normativa ya indicada, del Código Penal para el Estado de Tabasco surtirá efectos retroactivos al primero de agosto de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado.

La anterior declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Tabasco.

Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo de la mencionada entidad federativa, así como a su Tribunal Superior de Justicia, a los Tribunales Colegiados y Unitario del Décimo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito, al igual que a la Fiscalía General del Estado de Tabasco.⁹⁰

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

⁸⁹ "ARTICULO 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."

⁹⁰ Conforme a los efectos de invalidez decretados en la acción de inconstitucionalidad 125/2017 y su acumulada 127/2017 respecto al artículo 141, fracciones IV y V, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, los cuales fueron aprobados 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.



PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 91/2019 y su acumulada 93/2019, promovidas por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Tabasco y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente.

SEGUNDO.—Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 92/2019, promovida por el Partido Político Movimiento Ciudadano, como se expone en el considerando cuarto de esta decisión.

TERCERO.—Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 91/2019 respecto del artículo 306 del Código Penal para el Estado de Tabasco, reformado mediante el Decreto 115, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, en los términos del considerando cuarto de esta determinación.

CUARTO.—Se reconoce la validez de los artículos 196 y 307 del Código Penal para el Estado de Tabasco, reformados mediante el Decreto 115, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, conforme a los considerandos séptimo y noveno de esta ejecutoria.

QUINTO.—Se declara la invalidez de los artículos 196 Bis, 299, 308 y 308 Bis del Código Penal para el Estado de Tabasco, reformados y adicionados, respectivamente, mediante el Decreto 115, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de julio de dos mil diecinueve y, por extensión, la del artículo 61, párrafo segundo, en su porción normativa "Arts. 308 fracción I", del ordenamiento legal invocado, de conformidad con los considerandos sexto, octavo y décimo de esta sentencia.

SEXTO.—Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en el considerando décimo de este fallo a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tabasco.

SÉPTIMO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.



Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como al Tribunal Superior de Justicia de Tabasco, a los Tribunales Colegiados y Unitario del Décimo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito, así como a la Fiscalía General del Estado de esa entidad federativa.

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 Zaldivar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la precisión de los artículos cuya invalidez se demanda.

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 separándose de la cita del precedente de la acción de inconstitucionalidad 10/2018, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de la cita del precedente de la acción de inconstitucionalidad 10/2018, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea separándose de la cita del precedente de la acción de inconstitucionalidad 10/2018, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, en su apartado I, consistente en sobreseer respecto de la acción de inconstitucionalidad 92/2019, promovida por el Partido Político Movimiento Ciudadano.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales con excepción del calificativo del "sentido" normativo, Pardo Rebolledo separándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez



Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, en su apartado II, consistente en sobreseer, de oficio, en la acción de inconstitucionalidad 91/2019, respecto del artículo 306 del Código Penal para el Estado de Tabasco, reformado mediante el Decreto 115, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de julio de dos mil diecinueve. Las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las Ministras y los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su parte cuarta, consistente en reconocer la validez del artículo 196 del Código Penal para el Estado de Tabasco, reformado mediante el Decreto 115, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de julio de dos mil diecinueve. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las Ministras y los Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 307 del Código Penal para el Estado de Tabasco, reformado mediante el Decreto 115, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de julio de dos mil diecinueve. La Ministra y Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández votaron en contra. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con razones adicionales, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por



consideraciones distintas, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat apartándose de diversas consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán únicamente por el argumento de la sobreinclusión y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez de los artículos 196 Bis y 299 del Código Penal para el Estado de Tabasco, adicionado y reformado, respectivamente, mediante el Decreto 115, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de julio de dos mil diecinueve. Las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

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 separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones y con razones adicionales, Ríos Farjat con consideraciones diversas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera, consistente en declarar la invalidez del artículo 308, fracción I, del Código Penal para el Estado de Tabasco, reformado mediante el Decreto 115, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de julio de dos mil diecinueve. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones y con razones adicionales, Ríos Farjat con consideraciones diversas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera, consistente en declarar la invalidez del artículo 308, fracción II, del Código Penal para el Estado de Tabasco, reformado mediante el Decreto 115, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de julio de dos mil diecinueve. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.



Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con razones adicionales, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat apartándose de diversas consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 308 Bis del Código Penal para el Estado de Tabasco, adicionado mediante el Decreto 115, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de julio de dos mil diecinueve. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá votó por la invalidez únicamente de su porción normativa "intente imponer o imponga cuotas". Las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Esquivel Mossa anunció voto particular. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

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 décimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 61, párrafo segundo, en su porción normativa "Arts. 308 fracción I", del Código Penal para el Estado de Tabasco.

En relación con el punto resolutivo 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, respecto del considerando décimo, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas surtan sus efectos retroactivos al primero de agosto de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el decreto reclamado.



En relación con el punto resolutivo séptimo:

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.

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 décimo, relativo a los efectos, consistente en: 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General del Estado de Tabasco, así como a los Tribunales Colegiado en Materia Penal y Unitarios del Décimo Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Tabasco, con residencia en Coatzacoalcos y Villahermosa.

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 Luis María Aguilar Morales en la acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019.

En sesión celebrada el ocho de marzo de dos mil veintiuno, este Tribunal Pleno de esta Suprema Corte Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas citadas al rubro, analizó diversas normas del Código Penal para el Estado de Tabasco.

En el considerando séptimo de la resolución, este Alto Tribunal determinó, por mayoría de seis votos, reconocer la validez del artículo 307 del Código Penal mencionado. Dicho artículo es del tenor literal siguiente:

"Artículo 307. Se aplicará prisión de dos a diez años y multa de sesenta a doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización al que interrumpa



o dificulte el servicio público local de comunicación destruyendo o dañando:

"I. Alguna vía local de comunicación;

"II. Algún medio local de transporte público de pasajeros o de carga; o

"III. Cualquier otro medio local de comunicación.

"Si el transporte a que se refiere la fracción II de este artículo estuviere ocupado por una o más personas, las sanciones se aumentarán en una tercera parte."

Las razones por las que el Pleno arribó a dicha conclusión fue porque consideró, por un lado, que el artículo impugnado establece con precisión las conductas típicas sancionadas en el tipo penal, pues no castiga cualquier interrupción o dificultad en la prestación del servicio local de comunicación, sino sólo aquella en la que se dé una destrucción o daño de manera dolosa y, por otro, que la norma no tiene impacto en manifestaciones, reuniones o protestas pacíficas, ya que sólo incidirá en aquellas que partan de la realización de un objeto ilícito y cuyo ejercicio no sea pacífico y genere daños o detrimentos en las vías y medios de comunicación o transporte, por lo que en consecuencia, resulta constitucional.

Respetuosamente, difiero de la posición mayoritaria de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a mi juicio, por la forma en que está redactado, el tipo penal es sobre inclusivo, al sancionar a todo aquel que interrumpa o dificulte el servicio público de comunicación y que llegue a provocar cualquier destrucción, afectación o daño las vías locales de comunicación; algún medio de transporte local de pasajeros o de carga; algún medio local de transporte público de pasajeros o de carga; o, cualquier otro medio local de comunicación, de modo que es posible que una pluralidad de actos puedan actualizar tal delito en los distintos supuestos normativos que prevé, lo que puede llegar al extremo de criminalizar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, de reunión y de protesta pacífica, dependiendo de las circunstancias de su comisión, contraviniendo así el principio de lesividad, también conocido como de bien jurídico o de ofensa, conforme al cual el legislador debe sancionar penalmente sólo aquellas conductas que verdaderamente lesionen o produzcan una afectación a los bienes jurídicos tutelados y, además, genera inseguridad jurídica.

Consecuentemente, con base en las consideraciones antes referidas, me permito disentir del criterio mayoritario y formular el presente voto particular.

Este voto se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente y particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019.

1. En sesión pública de ocho de marzo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. En estas acciones se impugnaron varios artículos del Código Penal para el Estado de Tabasco, reformados mediante el decreto 115, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el treinta y uno de julio de dos mil diecinueve.
2. El Tribunal Pleno se pronunció respecto de la constitucionalidad de tipos penales relacionados con el impedimento de ejecución de obras y trabajos, la interrupción o dificultamiento del servicio público de comunicación, y la extorsión. Tuvo que analizar si estos tipos penales violaban los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad, seguridad jurídica, intervención mínima del derecho penal y proporcionalidad de las penas, así como los derechos de libertad de expresión, reunión y protesta social.
3. A continuación, haré un breve resumen de los considerandos en los que tuve diferencias con el sentido o con las consideraciones de la sentencia y explicaré el sentido de mi voto.

Voto concurrente en el considerando sexto, relativo al análisis de los artículos 196 Bis, 299 y 308 Bis del Código Penal para el Estado de Tabasco.

i) Consideraciones de la sentencia

4. En la sentencia se sintetizan las consideraciones que este Tribunal Pleno expresó al resolver la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, en relación con la importancia de la libertad de expresión para una sociedad democrática, las peculiaridades cuando este derecho se ejerce en la vía pública, y su interrelación, en ese supuesto, con el derecho humano a la reunión pacífica.
5. Asimismo, se indica que, conforme al precedente mencionado, el Estado tiene una obligación positiva de proteger activamente las reuniones pacíficas, y que únicamente puede imponer restricciones al ejercicio del derecho a la reunión que sean necesarias y proporcionales al objetivo planteado. Se reitera que, aunque las reuniones pueden generar molestias y distorsiones en el uso de



plazas públicas y vías de comunicación, debe existir un alto grado de tolerancia respecto de estas afectaciones, pues la apropiación del espacio público suele ser el cauce más eficaz, y en muchos casos el único disponible, para que las personas puedan expresarse.

6. Una vez sintetizadas las consideraciones de este precedente, en la sentencia se señala la necesidad de reconocer el derecho a la protesta social como un derecho humano. Se afirma que este derecho está previsto en el artículo 9 de la Constitución Federal; que es una forma de acción individual o colectiva dirigida a expresar ideas, visiones o valores de disenso, oposición, denuncia o reivindicación; y que tiene como una de sus funciones esenciales canalizar y amplificar demandas, aspiraciones y reclamos de grupos de la población y primordialmente de los sectores que por su situación de exclusión o vulnerabilidad no acceden con facilidad a medios de comunicación o instituciones de mediación tradicionales.
7. Se argumenta que, al igual que la libertad de expresión y el derecho de reunión, la protesta únicamente está tutelada si se ejerce de manera pacífica, y que admite restricciones válidas cuando éstas tienen un fin legítimo, son idóneas, necesarias y proporcionales en sentido estricto. Se aclara que no son proporcionales las disposiciones sobre inclusivas que facilitan la detención y privación de la libertad de una persona por el sólo hecho de participar en una protesta o manifestación pública.
8. Partiendo de estas premisas, se concluye que los artículos 196 Bis y 299 del Código Penal para el Estado de Tabasco,¹ que sancionan el impedimento de

¹ **"Artículo 196 Bis** (sic). Al que careciendo de facultad legal, impida o trate de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras privadas, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"Las mismas penas se aplicarán a quien obstruya el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras de las que hace mención el párrafo anterior.

"La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo, por sí o por interpósita persona, pida o exija dádivas, cuotas o la obtención de un empleo; cuando se utilice violencia o se cometa por dos o más personas."

"Artículo 299. Al que impida o trate de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras públicas, ordenados o autorizados legalmente por la autoridad competente, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"Las mismas penas se aplicarán a quien obstruya el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras de las que hace mención el párrafo anterior.



ejecución de trabajos y obras públicas y privadas, son inconstitucionales. Se afirma que las normas tienen una finalidad legítima, consistente en asegurar la inversión privada y fortalecer el arraigo de la industria nacional y extranjera, pero se sostiene que no son idóneas ni necesarias para lograr esa finalidad.

9. Lo anterior, puesto que se considera que los tipos penales son tan abiertos que pueden criminalizar actos de protesta social y expresiones legítimas. Ello, derivado de la indefinición y sobre inclusión de los vocablos "impedir", "tratar de impedir", "cualquier medio" y "obstruir", que tienen como consecuencia que los operadores jurídicos sean quienes definan los elementos de actualización de los tipos penales impugnados, lo que podría permitir su aplicación discriminada y generar un efecto inhibitorio en los medios expresivos de las personas. Se afirma que la sobre inclusión resulta evidente si se toma en cuenta que los tipos impugnados sancionan la protesta sin distinguir entre acciones violentas y pacíficas.
10. Por último, se indica que la facultad del legislador de imponer penas se encuentra limitada por una serie de garantías fundamentales, entre ellas, el principio de intervención mínima del derecho penal. En consecuencia, se afirma que la restricción a la libertad de expresión, reunión y protesta social debe ser proporcional y ajustarse estrechamente al logro de su finalidad, sin interferir en el ejercicio legítimo de tales libertades, lo que no se cumple en el caso de los preceptos impugnados.
11. Ahora bien, en la sentencia se determina que también es inconstitucional el artículo 308 Bis impugnado.² Se explica que este artículo sigue manteniendo los mismos vicios de inconstitucionalidad que los artículos 196 Bis y 299, pues utiliza el verbo indefinido de "impedir" y extiende esa vaguedad a que este resultado se realice total o parcialmente. En consecuencia, en la senten-

"La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo, por sí o por interpósita persona, pida o exija dádivas, cuotas o la obtención de un empleo; cuando se utilice violencia o se cometa por dos o más personas."

² **Artículo 308 Bis.** Al que extorsione, coercione, intente imponer o imponga cuotas, e impida total o parcialmente el libre tránsito de personas, vehículos, maquinaria, equipo especializado o similar para la ejecución de trabajos u obras públicas o privadas, en las vías y medios de comunicación de jurisdicción local a que se refiere el artículo 306, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que resulten.

"La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo se haga acompañar de personas menores de edad o se emplee violencia."



cia se estima que este artículo resulta sobre inclusivo, al sancionar la protesta social sin distinguir entre acciones violentas y pacíficas, y permitir la sanción de cualquier manifestación en la vía pública, lo que genera un efecto inhibitorio excesivo.

12. A mayor abundamiento, se indica que el artículo 308 Bis vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica, ya que contempla como elementos del tipo conductas que son reguladas en otras disposiciones, como los artículos 196 Bis y 299, así como el artículo 196 que prevé el tipo de extorsión.³

ii) Razones de disenso

13. En relación con los artículos 196 Bis y 299, coincidí con declarar su invalidez, pero no comparto algunas de las consideraciones en las que la sentencia basa esta conclusión.
14. Si bien concuerdo en que las restricciones que establecen estos artículos a los derechos a la libertad de expresión, reunión y protesta social no son proporcionales, no concuerdo en que ello derive principalmente de su falta de taxatividad. Exceptuando la expresión "tratar de impedir", que podría haberse eliminado con una invalidez parcial, me parece que las expresiones que utilizan los artículos sí están definidas y se traducen en una descripción clara y precisa de la conducta, que permite a sus destinatarios y autoridades conocer en qué supuestos se actualiza el tipo penal.
15. De hecho, estimo que el carácter definido de estas expresiones es lo que permite concluir que los artículos son sobre inclusivos, tal como se afirma en la sentencia. Los términos en los que están redactados los tipos penales permiten claramente establecer que tienen una incidencia en los derechos fundamentales mencionados que no es necesaria en una sociedad democrática y resulta excesiva. En contra del alto grado de tolerancia que la Constitución

³ **"Artículo 196.** Se impondrá prisión de diez a veinte años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, al que para procurarse a sí mismo o a un tercero un lucro indebido o un beneficio, obligue por cualquier medio a una persona a dar, hacer, tolerar o dejar de hacer algo en perjuicio de su propio patrimonio o el de otra persona.

"Las penas se aumentarán en una mitad más si el constreñimiento se realiza por una asociación delictuosa, o por servidor público o ex servidor público o por miembros o ex miembros de alguna corporación policial. En este caso se impondrá, además, al responsable destitución del empleo, cargo o comisión y la inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar empleo, cargo o comisión público."



exige al ejercicio de estos derechos, los artículos sancionan penalmente el que se impida la ejecución de trabajos de obras privadas o públicas o el acceso de personas o de maquinaria, a pesar de que estas consecuencias son prácticamente inherentes al derecho de protesta cuando se ejerce respecto de estos trabajos u obras.

16. Consecuentemente, los artículos tienen un efecto inhibitorio relevante de la expresión, reunión y protesta de los individuos, que resulta excesiva en comparación con la satisfacción de su finalidad de proteger la inversión pública y privada y fortalecer el arraigo de la industria nacional y extranjera.
17. Ahora bien, en cuanto al artículo 308 Bis, no concuerdo que tenga los mismos vicios de inconstitucionalidad que los artículos 196 Bis y 299 impugnados. Contrariamente a lo que se afirma en la sentencia, me parece que este artículo no penaliza una conducta tutelada por los derechos a la reunión y a la protesta social. Ello es así, porque para la actualización del tipo penal que prevé este precepto no basta que se impida el libre tránsito para la ejecución de trabajos u obras, sino que adicionalmente es necesario que se extorsione, coercione, intente imponer o imponga cuotas. Lo anterior evidencia que el artículo requiere necesariamente la utilización de violencia, elementos que constituyen límites internos de los derechos mencionados.
18. Tampoco coincido en que el artículo en su integridad sea contrario a los principios de legalidad y seguridad jurídica por sancionar conductas que ya son reguladas en otras disposiciones.
19. Es cierto que el artículo 308 Bis comparte algunos supuestos de hecho con los artículos 196, 196 Bis y 299. Sin embargo, el artículo 308 también exige para la actualización del tipo que regula elementos que no prevén el resto de los artículos citados. En contraste con los artículos 196 Bis y 299, requiere un elemento de extorsión o imposición de cuotas y, a diferencia del delito de extorsión previsto en el artículo 196, exige que la coerción o extorsión se realice mediante la obstrucción total o parcial del tránsito para la ejecución de trabajos y obras. En todo caso, estimo que no existe vulneración al principio de legalidad y seguridad jurídica, puesto que la determinación de cuál sanción se aplicará en un caso concreto puede realizarse con base en el artículo 68 del Código Penal local, que regula el concurso de delitos.
20. Por último, me parece que la única expresión de este precepto que vulnera el principio de taxatividad y seguridad jurídica es la de "intente imponer o imponga cuotas". Además del carácter ambiguo de la expresión "cuotas", considero que la violación al principio de taxatividad deriva del hecho de que la expre-



sión pretende penalizar una conducta que ya se encuentra prevista en la hipótesis de extorsión de este artículo. La redundancia de este artículo podría generar confusión ante sus destinatarios y hacer surgir la duda sobre si alguna de sus expresiones tendría que interpretarse en un sentido distinto al que deriva de la interpretación literal de su texto. Por ello, voté exclusivamente por la declaración de invalidez de esta porción normativa.

Voto particular en el considerando séptimo, relativo al artículo 307 del Código Penal para el Estado de Tabasco.

i) Consideraciones de la sentencia

21. En la sentencia se determina que el artículo 307 impugnado, que prevé el delito de interrupción o dificultamiento del servicio público de comunicación, es constitucional. El artículo impugnado se transcribe a continuación:

"Artículo 307. Se aplicará prisión de dos a diez años y multa de sesenta a doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización al que interrumpa o dificulte el servicio público local de comunicación destruyendo o dañando:

"I. Alguna vía local de comunicación;

"II. Algún medio local de transporte público de pasajeros o de carga; o

"III. Cualquier otro medio local de comunicación.

"Si el transporte a que se refiere la fracción II de este artículo estuviere ocupado por una o más personas, las sanciones se aumentarán en una tercera parte."

22. En la sentencia se argumenta que el artículo no viola el principio de taxatividad, pues prevé con suficiente precisión las conductas típicas sancionadas. Se establece que las palabras "destruir" y "dañar" son comúnmente usadas en esta clase de ordenamientos

23. Adicionalmente, se alega que es intrascendente la magnitud del daño a las vías locales de comunicación, medios locales de transporte público u otros medios locales de comunicación, pues para la actualización del tipo basta que el daño o destrucción interrumpa o dificulte el servicio público local. Se explica que, en todo caso, la magnitud del daño o destrucción se tomaría en cuenta para efecto de la individualización de la sanción.

24. Por otro lado, se indica que el tipo penal no se encuentra dentro del catálogo de delitos que pueden sancionarse como delitos culposos, por lo que la imposición de sanciones está limitada a los casos en los que la conducta del sujeto genere con conocimiento de causa el resultado material de la inutiliza-



ción parcial o total de las vías de comunicación o medios de transporte, por su daño o destrucción. Ello evidencia que el tipo no es susceptible de sancionar manifestaciones, reuniones o protestas pacíficas y con un objeto lícito.

25. Por las mismas razones, se afirma que no puede considerarse violado el principio de mínima intervención en materia penal.

ii) Razones de disenso

26. No comparto la conclusión de la sentencia. En mi opinión, el artículo 307 impugnado debió haberse declarado inconstitucional por violar el principio de taxatividad. En particular, me parece que las expresiones "dificulte" y "dañando" del artículo impugnado, en el contexto en el que son utilizadas, provocan que el tipo penal no sea lo suficientemente preciso para permitirles a las personas determinar qué conductas lo actualizarán.

27. No creo que sea posible establecer de antemano qué conductas podrían traducirse en una dificultad para prestar el servicio público de transporte. Este problema se agrava si se toma en cuenta que el artículo sanciona cualquier daño que se traduzca en la dificultad de prestar el servicio, con independencia de su grado o magnitud. Lo anterior, además de no cumplir el principio de taxatividad, podría tener como consecuencia una vulneración del principio de mínima intervención del derecho penal, pues el artículo podría utilizarse para sancionar conductas que generan afectaciones mínimas o hasta insignificantes a bienes jurídicos protegidos.

Voto concurrente en el considerando octavo, relativo al artículo 308 del Código Penal para el Estado de Tabasco.

i) Consideraciones de la sentencia

28. En este considerando de la sentencia, se determina que el artículo 308 impugnado,⁴ que prevé el delito de interrupción o dificultamiento de un servicio público, es inconstitucional.

⁴ "Artículo 308. Se aplicará prisión de uno a ocho años y multa de ochenta a doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización al que obstruya, interrumpa o dificulte el servicio público local de comunicación:

"I. Obstaculizando alguna vía local de comunicación; o

"II. Secuestrando o reteniendo algún medio local de transporte público de pasajeros o de carga, o cualquier otro medio local de comunicación."



29. En relación con la fracción I de este artículo, se argumenta que la conducta que regula es tan amplia que sanciona todo tipo de manifestación y no sólo aquellas que pudieran resultar ilícitas y violentas. Se afirma que lo anterior se agrava por el hecho de que el delito que prevé esta fracción admite una comisión culposa, lo que evidencia que se pretende sancionar cualquier obstaculización de las vías de comunicación, lo que no es necesario ni proporcional y produce un efecto inhibitorio excesivo.
30. En cuanto a la fracción II del artículo impugnado, la sentencia establece que viola el principio de taxatividad, pues no prevé con suficiente claridad y precisión la conducta que está regulando. Se afirma que los verbos "secuestrar" y "retener" son indeterminados en este contexto, y podría considerarse que se actualiza el tipo penal con la mera obstrucción de la circulación de un vehículo ante el paso de un contingente.
31. Adicionalmente, se argumenta que no se especifica si lo que se sanciona es únicamente el secuestro del vehículo o también el de las personas que se pudieran encontrar dentro. En este último supuesto, la norma sería contraria al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal que establece una facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de secuestro.

ii) Razones de disenso

32. Conuerdo con las declaraciones de invalidez de las fracciones I y II del artículo 308. Únicamente me aparto de la afirmación de que la fracción II podría constituir una invasión de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de emitir leyes generales en materia de secuestro, desaparición forzada de personas y otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley.
33. Me parece que la hipótesis que prevé la norma no tiene relación con la privación de la libertad personal de humanos. La palabra "secuestro" tiene múltiples significados, que son utilizados en los distintos ámbitos del derecho, como en el ámbito civil, en el que se regula el secuestro de inmuebles. Dado el contexto en el que se encuentra la norma, estimo que es claro que el secuestro al que se refiere es exclusivamente respecto de los medios de transporte o comunicación.

Voto particular en el considerando noveno, relativo al estudio del artículo 196 del Código Penal para el Estado de Tabasco.



i) Consideraciones de la sentencia

34. En la sentencia se establece que el artículo 196 impugnado,⁵ que prevé el delito de extorsión, es constitucional.
35. En primer término, se argumenta que el tipo penal está redactado de una manera lo suficientemente clara y precisa, por lo que no se viola el principio de taxatividad. Se señala que la expresión "un beneficio", al que se refiere esta norma, es sinónimo de la expresión "lucro indebido" del mismo precepto. Asimismo, se indica que la expresión "por cualquier medio" no conlleva una indeterminación en el contexto que se utiliza, pues lo que pretende es reconocer la multiplicidad de modos y mecanismos para coaccionar a una persona.
36. Se explica que la autoridad investigadora y jurisdiccional no está en posibilidad de decidir el tipo de beneficios o medios comisivos que actualizarán el tipo penal, pues no se exenta a la autoridad judicial de ofrecer razones y cumplir con las exigencias de fundamentación y motivación.
37. En segundo término, se argumenta que el artículo no vulnera el principio de proporcionalidad de las penas. La sentencia parte de la premisa de que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para establecer los tipos penales y las acciones que procedan de acuerdo con las pautas que establezca la política criminal. En relación con lo anterior, se señala que, al analizar la proporcionalidad de las penas, la gravedad de la conducta no está determinada exclusivamente por el bien jurídico tutelado, su grado de afectación y el grado de responsabilidad subjetiva del agente, sino también por la incidencia del delito o la afectación a la sociedad que éste genera.
38. Al respecto, se alega que el legislador determinó sancionar con mayor severidad el delito de extorsión dado su incremento desmedido y el alto impacto que tiene en distintos ámbitos de la sociedad, lo que se estima legítimo y razonable.

⁵ **"Artículo 196.** Se impondrá prisión de diez a veinte años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, al que para procurarse a sí mismo o a un tercero un lucro indebido o un beneficio, obligue por cualquier medio a una persona a dar, hacer, tolerar o dejar de hacer algo en perjuicio de su propio patrimonio o el de otra persona.

"Las penas se aumentarán en una mitad más si el constreñimiento se realiza por una asociación delictuosa, o por servidor público o ex servidor público o por miembros o ex miembros de alguna corporación policial. En este caso se impondrá, además, al responsable destitución del empleo, cargo o comisión y la inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar empleo, cargo o comisión público."



ii) Razones de disenso

39. Manifiesto mi disenso respecto a la validez constitucional del artículo 196 del Código Penal de Tabasco. A mi juicio, debía determinarse la invalidez del precepto en tanto su análisis, bajo una metodología de ordinales, conducía a concluir que no mantenía una proporcionalidad respecto de las penas previstas por el legislador frente a otras conductas tipificadas con objeto de tutelar bienes jurídicos análogos.
40. Esta metodología de análisis comparativo, adoptada tradicionalmente por la Primera Sala, me lleva a contrastar el tipo penal con los delitos establecidos en el Código Penal local de robo (artículo 175), robo con violencia (artículo 180), abuso de confianza (artículo 187), fraude (artículo 190), despojo (artículo 198) o daños (artículo 200), entre otros tipos penales, como originalmente hacía el proyecto que no alcanzó mayoría.
41. Las penalidades previstas para los delitos de robo (tres meses a dos años de prisión), robo con violencia (seis meses a cinco años de prisión), abuso de confianza (seis meses a dos años seis meses de prisión), fraude (seis meses a dos años seis meses de prisión), despojo (dos años a ocho años de prisión) o daños (tres meses a dos años), son significativamente más bajas que las del delito de extorsión impugnado. El tipo penal previsto en el artículo 196 multicitado para el delito de extorsión prevé una pena de diez a veinte años. Ello duplica la base mínima de tales tipos de delitos y supera de forma duplicada la penalidad máxima de tal base comparativa.
42. Estimo que, en la discusión acaecida en la sesión de dos de marzo de dos mil veintiuno, los integrantes del Tribunal Pleno coincidieron en la ausencia de proporción en dicha escala. Empero, la discusión se centró en si tal ausencia de proporcionalidad conducía a la invalidez de la norma o si existían elementos que permiten justificarla.
43. La posición mayoritaria en este punto hace referencia a las razones expresadas por el legislador para modificar el tipo penal y, particularmente, al aumento desmedido de la comisión del delito de extorsión en Tabasco. Se estimó que la intención de disminuir la incidencia delictiva de tal tipo penal justificaba el aumento de la pena, ante la libertad configurativa del legislador.
44. No comparto esta postura. El legislador democrático cuenta con un amplio margen de configuración de los delitos y de las penas. Esta libertad es un mecanismo deferencial que, en atención a su percepción de la política criminal,



le permite mayormente sustraer de control judicial el quantum de las penas asociadas a un delito. La obligación del legislador, es mantener dichas penalidades en una escala coherente, interrelacionada de forma congruente frente a delitos que tutelan los mismos bienes jurídicos.

45. El análisis de proporcionalidad ya es residual y deferente, porque es el propio legislador el que se encuentra en posibilidad de definir la escala de punición frente a la que las penalidades guardarán congruencia. A mi juicio, sustraer de control esta escala implica eliminar el único control residual de la proporcionalidad de las penas.
46. La sentencia parte de la base de que las razones contenidas en la exposición de motivos de la reforma justifican una situación excepcional que permite la elusión del control por vía de proporcionalidad de penas. Sin embargo, la totalidad de reformas propuestas a los respectivos Códigos Penales usualmente acompañan en su exposición de motivos argumentos similares. ¿En todos los casos debería por tanto eximirse de la aplicación de un análisis de proporcionalidad bajo la metodología de ordinales?
47. En el presente caso, los párrafos transcritos de la exposición de motivos no fueron analizados por el Tribunal Pleno. La Comisión legislativa citó la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana que mide la percepción (no incidencia material) delictiva, pero no la discutió ni aportó estadísticas oficiales de las fiscalías locales, ni tampoco el Tribunal Pleno realizó dicho análisis. Si adoptásemos el criterio de que la especial incidencia delictiva justifica la sustracción de la metodología de ordinales, ¿es suficiente la mención de la información por la comisión legislativa o deberíamos analizarla? ¿Qué tipo de estadísticas justificarían este incremento? Recordemos que todo aumento de penas emplea la misma argumentación en las respectivas iniciativas.
48. Conocido además es, desde Beccaria,⁶ que la certidumbre del castigo más moderado tendrá mayor disuasión "que el temor de otro más terrible, unido con la esperanza de la impunidad". ¿No formaba parte del análisis del Tribunal Pleno el determinar si el incremento de la pena formaba parte de un programa más amplio aparejado a crear verdadera disuasión delictiva mediante la reducción consecuente de los índices de impunidad? ¿Validaremos el sólo incremento de las penas como mecanismo disuasorio con independencia de su efectividad?

⁶ Beccaria, Cesare, *Tratado de los delitos y de las penas*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2015, p. 27.



49. Las anteriores problemáticas me llevan a no compartir el estudio de la sentencia y a pronunciarme por la metodología propia de la proporcionalidad de las penas mediante un análisis de ordinales, como sistemáticamente lo ha realizado la Primera Sala.

Este voto se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente y particular que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019.

En sesión de ocho de marzo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro. La materia del asunto consistió en analizar la constitucionalidad de diversos tipos penales, relacionados, casi todos ellos, con obstrucción de las vías de comunicación, de obras públicas y privadas, y otros similares.

El Pleno consideró inconstitucionales la mayoría de estos delitos, en síntesis, por una indebida criminalización de las manifestaciones y protestas públicas, y, en última instancia por violación al derecho de libertad de expresión.

El objeto del presente voto es para hacer dos aclaraciones. La primera relacionada con consideraciones adicionales sobre la inconstitucionalidad de los delitos estudiados; la segunda consistente en plasmar mi disenso en torno a la validez que la mayoría de este Pleno determinó en torno al artículo 196 del Código Penal para el Estado de Tabasco y la proporcionalidad de la pena ahí establecida. Adelanto que no comparto ni la metodología ni los alcances que la decisión mayoritaria le ha dado al principio de proporcionalidad.

I

En términos generales, coincido con la resolución aprobada en torno a la declaración de invalidez de los artículos 196 Bis, 299 y 308 Bis del Código Penal para el Estado de Tabasco, pues, aunque la primera propuesta se limitaba a declararlos contrarios al principio de taxatividad, finalmente, en el engrose, han quedado adicionadas razones en torno a la criminalización indebida del derecho a la protesta social; mismas que comparto.

Me resta señalar que las normas estudiadas, por la utilización de términos tan abiertos como: "trate de impedir", "por cualquier medio", "impida total o parcialmente", permiten criminalizar el ejercicio legítimo de ciertas manifestaciones de los derechos a la libertad de expresión, de reunión y de protesta, pues califican, *prima facie*, como ilícita cualquier forma de aglomeración humana



que resulte en la obstrucción de obras públicas o privadas, o vías de comunicación. Así, actualizarían este supuesto situaciones tan inocuas como el paso de un contingente por una calle, autos estacionados, o incluso la mera conducta de estorbar el paso a algún vehículo transportista de materiales que fueran a ser destinados en las obras referidas.

En efecto, para que la conducta punible no sea "constituida" sino "regulada" por el sistema penal –tal como exige una concepción garantista del derecho penal– no es suficiente que esté contemplada con antelación en la legislación penal. Supuestos de hecho basados en términos como "por cualquier medio" corresponden, en última instancia, a figuras delictivas "en blanco", cuya identificación judicial, debido a la indeterminación de sus definiciones legales, se remite, mucho más que a pruebas, a valoraciones del Juez que son inevitablemente discrecionales y que, así configuradas, hacen nugatoria la estricta legalidad penal.

En relación con las normas impugnadas, también considero que implican una violación al principio de mínima intervención del derecho penal. Ciertamente, la facultad del Estado de imponer penas no es ilimitada. Al contrario, sus límites se encuentran en una serie de garantías fundamentales como el principio de intervención mínima del derecho penal, que tiene como finalidad limitar su utilización, pues una vez admitida su necesidad, no ha de sancionar indiscriminadamente todas las conductas lesivas a los bienes jurídicos que se han considerado dignos de protección.

Bajo esta óptica de limitantes a la facultad punitiva del Estado, también estimo que los delitos previstos en los artículos 196 Bis, 299 y 308 Bis presentan un vicio de inconstitucionalidad por violar el principio de lesividad. Como adelantaba, existen límites anteriores a la tipificación de un delito, los cuales se traducen, entre otros, en los principios de necesidad y lesividad. El primero de ellos exige que sólo se recurra a la intervención punitiva del Estado en casos extremos donde no exista otro remedio, pues efectivamente la tipificación de un delito es la técnica de control social más gravosa y lesiva de la libertad de las personas. Si el derecho penal responde al solo objetivo de proteger a los ciudadanos y de minimizar la violencia en la sociedad, entonces las únicas prohibiciones penales justificadas por su absoluta necesidad son, al mismo tiempo, las prohibiciones mínimas necesarias, esto es, las que se establecen para impedir conductas lesivas que supondrían una mayor violencia y grave afectación de derechos que las generadas institucionalmente por la imposición de una pena privativa de la libertad.

El segundo límite es el principio de lesividad, que constituye uno de los elementos sustanciales del delito: la naturaleza necesariamente lesiva de los efectos que



produce. Así, el principio de lesividad busca proteger a los bienes jurídicos más valiosos de las agresiones más extremas e intolerables que estos puedan sufrir.

En este sentido, el principio de lesividad funciona como un mandato al legislador de abstenerse de tipificar como delitos hechos que no tienen un efecto lesivo o aquellos que tienen una escasa ofensividad.

En el presente caso, a mi juicio, el legislador local optó por la medida más restrictiva de la libertad de la ciudadanía penalizando conductas que –además de resultar sobreincluidas por los términos utilizados– no conllevan una puesta en peligro de los bienes jurídicos tal que justifique la intervención penal del Estado.

Por estas mismas razones, considero que debió invalidarse también el artículo 307 del Código Penal para el Estado de Tabasco, que contiene el tipo penal de afectación al servicio público local de comunicación. Pues incluso aceptando que se pudiera tener cierto grado de claridad sobre el alcance de los términos "interrumpir" o "dificultar", no es posible conocer con precisión exactamente qué es lo que la conducta típica debería ocasionar para ser sancionada, al no existir una base normativa que permita entender qué comprende el denominado "servicio público local de comunicación". Consecuentemente, estimo que este precepto adolece del mismo vicio de inconstitucionalidad que las normas invalidadas, pues al ser sobre inclusivo, resulta en detrimento para las conductas ejercitadas en el ámbito de protección de los derechos a la libertad de expresión, reunión y protesta social.

Además, también reitero las consideraciones que apunté previamente sobre el principio de lesividad, pues desde mi perspectiva, la Legislatura Local omitió observar dicho principio al no analizar el desvalor de las conductas, el grado de afectación y las medidas alternativas, en relación con el principio de mínima intervención del derecho penal. Ciertamente, las conductas previstas en este ilícito tienden a la criminalización de las protestas, huelgas, manifestaciones y otras conductas en el ámbito del derecho a la libertad de expresión, cuyo desarrollo es necesario en una sociedad democrática y que de ninguna manera pueden ser inhibidas mediante la facultad punitiva del Estado.

II

Como ya adelantaba, me aparto de la decisión de la mayoría del Pleno en lo referente al reconocimiento de validez del artículo 196 del Código Penal para el Estado de Tabasco. Dicha norma establece lo siguiente:



"**Artículo 196.** Se impondrá prisión **de diez a veinte años** y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, al que para procurarse a sí mismo o a un tercero un lucro indebido o un beneficio, obligue por cualquier medio a una persona a dar, hacer, tolerar o dejar de hacer algo en perjuicio de su propio patrimonio o el de otra persona.

"Las penas se aumentarán en una mitad más si el constreñimiento se realiza por una asociación delictuosa, o por servidor público o ex servidor público o por miembros o ex miembros de alguna corporación policial. En este caso se impondrá, además, al responsable destitución del empleo, cargo o comisión y la inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar empleo, cargo o comisión público."

Para la mayoría de los integrantes del Pleno, los conceptos de invalidez planteados por los accionantes, y relacionados con la proporcionalidad de la pena, resultaron infundados. Ello es así pues estimaron que el quantum de la pena corresponde al ámbito de la política criminal de la entidad federativa, la cual consideraron razonable.

La mayoría señaló que del análisis del dictamen de la Comisión Ordinaria de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y Protección Civil, de Congreso del Estado de Tabasco, se desprende que el legislador local se propuso sancionar con mayor severidad el delito de extorsión en razón de la política criminal, dado su incremento desmedido y su impacto en la sociedad. De este modo, se dijo, tomando en cuenta dicho objetivo y haciendo uso de su potestad para normar la política criminal y establecer penalidades convenientes, el legislador estableció la penalidad que consideró idónea y estableció un parámetro que permite al Juez imponerla según las peculiaridades del caso. Por ello el Pleno reconoció la validez.

Contrario a la posición mayoritaria, me parece que la metodología empleada sustrae por completo el análisis de la proporcionalidad de las penas de un control constitucional con bases objetivas y hace prácticamente injusticiable el artículo 22 constitucional.

Ahora bien, antes de explicar la metodología que estimo acertada en estos casos, es necesario estudiar la génesis del artículo 22 constitucional, ya que de sus objetivos se desprende el punto medular del análisis de proporcionalidad de las penas.

El artículo 22, en su texto original de 1917 establecía lo siguiente:



"Art. 22. Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

"No se considerará como confiscación de bienes, la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas.

"Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación y ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar."

De la transcripción anterior es posible derivar la intención del Constituyente de 1917 de configurar el principio de proporcionalidad en el sistema jurídico mexicano.

Asimismo, el Constituyente de 1917 señaló –en la exposición de motivos– que las garantías de los acusados que estaban contempladas en el artículo 20 de la Constitución de 1857 "en la práctica ... han sido enteramente ineficaces, toda vez que, sin violarlas literalmente, al lado de ellas se han seguido prácticas verdaderamente inquisitoriales, que dejan por regla general a los acusados sujetos a la acción arbitraria y despótica de los Jueces ...", dentro de las prácticas violatorias a que se refiere el Constituyente, se encontraban, entre otras, el abuso de las detenciones por tiempo mayor a la pena que establecía el delito y la imposición de penas mayores por parte de jueces que buscaban "adquirir renombre".

Ahora bien, desde que se incluyó en la Constitución de 1917, el artículo 22 ha sido reformado en siete ocasiones. De éstas, se destaca la reforma del 9 de diciembre de 2005, mediante la que se reformó el primer párrafo del artículo 22 para prohibir la pena de muerte. Asimismo, es relevante la reforma de junio de 2008.

Antes de explicitar las consecuencias sustantivas, pero sobre todo metodológicas que a mi juicio se derivan de la reforma constitucional de junio de 2008, creo conveniente primero recordar cual había venido siendo la metodología de análisis que el Pleno de este Alto Tribunal usaba en el análisis de planteamientos de proporcionalidad de las penas; insisto, formulada bajo el paradigma del anterior sistema penal.



Antes de la reforma en materia penal de 2008 este Alto Tribunal emitió la tesis de jurisprudencia P./J. 102/2008,¹ de rubro: "LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA." Este criterio proponía lo siguiente: "... 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, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para individualizarla entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado."

El test que desarrolló el Pleno, y que se plasmó en la jurisprudencia citada, resulta criticable desde varias perspectivas. En primer lugar, no es propiamente un test, sino un análisis de mera razonabilidad y, siendo esto así, carece de asideros objetivos para determinar *en concreto* la proporcionalidad de las penas, pues constituye una metodología que, de inicio, se inclina por regla general a otorgar una deferencia casi absoluta al legislador.

Al respecto, si bien la deferencia a las Legislaturas es parte indispensable del ejercicio del control constitucional en un Estado Democrático de derecho, y debe ser atendida en observancia a la división de poderes, lo cierto es que en materia penal dicha consideración debe ser modulada; y ello es así porque nos encontramos, precisamente, en un ámbito del derecho que requiere del control constitucional más rígido y estricto por la importancia que emana del derecho a la libertad personal de las personas.

El uso de un análisis de mera razonabilidad en el ámbito penal, y más concretamente en torno al quantum de la pena, traslada toda la decisión al legislador, y orbita claramente en el ámbito de una concepción decisionista del derecho penal, pues acepta, de entrada y de manera generalizada, la subjetividad de los presupuestos de la sanción y la decisión que respecto a la pena "quiera" imponer el legislador; a quien, bajo esta perspectiva, no podrá exigírsele mayor justificación que aquella consistente en que es razonable cierto número de años de prisión pues el delito es "muy grave", "muy común" o aseveraciones de ese tipo. Mismas que, por consiguiente, pasan casi automáticamente el estándar de mera razonabilidad.

¹ Tesis de jurisprudencia P./J. 102/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 599. Registro: 160280.



Pues bien, continuando con la configuración constitucional del principio de proporcionalidad, el 18 de junio de junio de 2008, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, entre otros, los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la implementación del sistema penal acusatorio y adversarial. La envergadura de esta reforma representa no sólo un parteaguas en el sistema penal, sino un verdadero cambio de paradigma respecto a las obligaciones de protección y garantía de derechos humanos para todas las autoridades que conforman el Estado mexicano.

En relación con el artículo 22 constitucional, la reforma de 18 de junio de 2008 introdujo la formulación explícita del principio de proporcionalidad en la Carta Magna al disponer que "Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado". Bajo esta óptica, quiero hacer énfasis en la exposición de motivos de dicha reforma constitucional, especialmente en lo que se refiere al principio de proporcionalidad, donde el Constituyente Permanente expresó lo siguiente:

"El principio de proporcionalidad supone que el legislador deberá tomar en cuenta la magnitud del bien jurídico afectado por una conducta delictiva al momento de determinar qué sanción se le debe aplicar; para ello se deberá atender, entre otros elementos, **al resto del sistema de sanciones**, de modo que a una conducta que dañe un bien jurídico de menor importancia no se le aplique una sanción que supera a la que se le aplica a una conducta que sanciona un bien jurídico de mayor importancia. La proporcionalidad exige también que el legislador elija la sanción más benigna posible de entre todas aquellas que tengan la misma eficacia para el objetivo que se propone alcanzar, de tal modo que el sacrificio que se realice del derecho de libertad del que disfrutaban todos los habitantes del país, sea el mínimo indispensable."

"El principio de lesividad consiste en que el legislador debe sancionar penalmente sólo aquellas conductas que en verdad dañen bienes jurídicos relevantes, ya sean de titularidad individual o colectiva. Con ello se subraya el carácter del derecho penal como última *ratio*, como recurso extremo de Estado para sancionar a personas que realicen conductas antijurídicas."

De lo anterior se deriva la intencionalidad del Poder Reformador de hacer operativo el principio de proporcionalidad de las penas, especialmente en sede legislativa, imponiendo la obligación de atender, no sólo a la justificación aislada que el legislador pudiera ofrecer en cuanto a alguna pena en particular, sino, *con relación al sistema de sanciones* y los bienes jurídicos tutelados. Todo ello de tal forma que la afectación que se imponga al derecho de libertad sea la mínima indispensable.



Dicha transformación paradigmática a nivel constitucional implica, en mi opinión, un deber de abandonar el método de análisis de mera razonabilidad en tratándose de la proporcionalidad de las penas, y transitar a uno que permita hacer operacional –o justiciable en concreto– el análisis entre la entidad de estas y la gravedad de los delitos respectivos.

Esta perspectiva sobre el principio de proporcionalidad se robustece por la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, pues la vigencia y operatividad del principio pro persona implica darle plena justiciabilidad al mandato de proporcionalidad de las penas, mediante una perspectiva que maximice el control judicial sobre el quantum de las mismas, sustrayéndolas de su clasificación como decisiones de política pública y analizándolas, más bien, bajo un enfoque de derechos y, por ello, analizando las implicaciones de las mismas en la libertad personal y en la dignidad de la persona –sobra decir que de la proporcionalidad de las penas depende la realización de otros principios constitucionales como la reinserción social y la garantía de condiciones dignas de internamiento para las personas condenadas–.

Esta manera de interpretar las sanciones se relaciona con una visión garantista del derecho penal, específicamente con la noción de derecho penal mínimo. El derecho penal mínimo, de acuerdo con Ferrajoli,² es aquel que corresponde al máximo grado de tutela de las libertades de los ciudadanos respecto del arbitrio punitivo, pero también es un ideal de racionalidad y certeza. Al contrario, el derecho penal máximo es aquel incondicionado e ilimitado que se caracteriza por una excesiva severidad, por la incertidumbre y la imprevisibilidad de las condenas y las penas; y que, en consecuencia, se configura como un sistema de poder no controlable racionalmente.

En este sentido, considero que ambas reformas constitucionales nos obligan a redefinir el criterio jurisprudencial adoptado en la jurisprudencia P./J. 102/2008 y la metodología de mera razonabilidad, pues resulta imperativo configurar un criterio que haga justiciable el mandato constitucional de prohibición de penas desproporcionadas.

La metodología que hasta ahora me parece más adecuada –y que la propuesta inicial que se presentó al Pleno adoptaba– es la que ha venido aplicando la Primera Sala.³ Dicha metodología no sólo se limita a analizar la política crimi-

² Ferrajoli, L., & Bobbio, N. (1995). *Derecho y razón: teoría del garantismo penal* (p. 378). Madrid: Trotta.

³ Metodología empleada en diversos precedentes como los ADR 181/2011, ADR 85/2014, ADR 5654/2016 y ADR 562/2017.



nal del legislador y ser deferente con ella, sino que consiste en dos pasos: 1) el análisis de razonabilidad y 2) el análisis de la pena del delito en comparación con otras penas establecidas en la misma legislación penal.

A mi juicio, esta modalidad bipartita permite analizar la pena con base en criterios objetivos que incluso el mismo legislador ha establecido, pues la norma puede estudiarse a la luz de un sistema de sanciones que tutelan la protección de bienes jurídicos iguales o parecidos.

En concordancia con lo anterior y como señalé, la exposición de motivos de la reforma en materia penal de 2008 menciona explícitamente que se deberán tomar en cuenta otras sanciones del ordenamiento jurídico.

Además, insisto, bajo un enfoque de derechos y en el marco de un paradigma penal garantista, el uso mínimo del derecho penal no sólo se refiere a la cantidad de conductas tipificadas como delitos, sino a la reevaluación del quantum de las penas y su uso como medio de control social.

El hecho de que exista una conducta recurrente y problemática que se busque disuadir mediante la política criminal que los Congresos estimen conveniente, no conlleva que éstos tipifiquen dicha conducta bajo la tutela del derecho penal. Reitero, los principios de mínima intervención y proporcionalidad encuentran aplicación sobre todo en sede legislativa.

Y, por contrapartida, en sede jurisdiccional, el principio de proporcionalidad debe ser visto como el mecanismo de control del populismo penal.

El citado fenómeno encarna la idea de que "la cárcel es sinónimo de justicia", y propicia que se utilicen las normas penales para apelar al sentimiento generalizado de inseguridad y generar, entre otros, beneficios electorales. Implica, así, la tipificación masiva de conductas, el aumento de penas y el desconocimiento una serie de derechos fundamentales.⁴

Esta situación se ha hecho tan manifiesta en la región latinoamericana que incluso otros tribunales constitucionales se han pronunciado sobre la misma. Por ejemplo, la Corte Constitucional Colombiana en su Sentencia T-762/15⁵ seña-

⁴ Romero Rodríguez, G. (2017). *Libertad vs. Populismo punitivo: ¿deben respetarse los derechos humanos en el proceso penal? A propósito de la nueva declaratoria de estado de cosas inconstitucionales para el sistema penitenciario y carcelario colombiano*. Revista Virtual Via Inveniendi et Ludiandi, Universidad Santo Tomás. Vol. 12, No. 1. Págs. 99-105.

⁵ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-762-15. Consultable en T-762-15 Corte Constitucional de Colombia.



ló que el Congreso, el gobierno y los demás responsables de la formulación y diseño de la política criminal han adoptado decisiones de forma reactiva y sin fundamentos empíricos sólidos, decisiones que consideró motivadas por la necesidad de mostrar eficiencia ante la opinión pública frente a ciertos delitos, buscando con ello aumentar la popularidad del gobierno en algunos sectores, pero que "no tienen como meta impactar los índices de criminalidad y sólo en contadas ocasiones se sostienen en fundamentos sólidos que permitan relacionar la expedición de una norma y la reducción real de un fenómeno criminal."⁶

Esta perspectiva, lejos de disuadir las conductas criminales, genera otros problemas como el hacinamiento carcelario, el empeoramiento de las condiciones de vida de las personas privadas de libertad y la incorrecta aplicación de normas vigentes encaminadas a la reinserción social.

Asimismo, las condenas de largo plazo conllevan efectos indeseados para las personas condenadas, así como para la sociedad: complicaciones geriátricas, costos de salud elevados y una baja calidad de servicios médicos para las personas privadas de su libertad,⁷ incluso, paradójicamente, aumento de criminalidad, por el efecto de grupo (*hardening*) o el incremento de capital delinencial.⁸

Además, el populismo penal parte de una supuesta relación, no probada, del aumento de las penas con la reducción del delito.

Existen estudios empíricos que demuestran, precisamente, la falta de relación entre el aumento de las penas y la reducción de la incidencia delictiva. Muestra de ello es que, de acuerdo con el Índice Global de Impunidad, México se encuentra dentro de los 10 países con mayor impunidad en 2020.⁹

En el ámbito internacional, se destacan numerosos estudios sobre la gravedad de las penas y su relación con la incidencia delictiva.

Destaca el estudio realizado por el economista Steven Levitt en 2004. Dicha investigación toma como referencia la caída del índice de crímenes durante los

⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-762/15, pág. 81.

⁷ Dilulio, J. J. (1996). Help wanted: Economists, crime and public policy. *Journal of Economic perspectives*, 10(1), p. 19.

⁸ Dills, A. K., Miron, J. A., & Summers, G. (2010). *8. What Do Economists Know about Crime?* (p. 8). University of Chicago Press. Véase también Chen y Shapiro (2005).

⁹ Le Clercq Ortega J.P y Rodríguez G. *Índice global de impunidad 2020. Escalas de impunidad en el mundo*. Recuperado de: 0-IGI-2020-UDLAP.pdf



años noventa en Estados Unidos. De acuerdo con Levitt, de todas las razones que se dieron para dicha disminución, sólo cuatro encuentran una relación de causalidad: el aumento del encarcelamiento, un mayor número de policías, el declive del *crack* y la legalización del aborto. Por otro lado, existen otros factores que, aunque popularmente se creía que contribuyeron a la reducción del crimen, no tienen conexión probada alguna: el crecimiento de la economía, el cambio poblacional, la implementación de nuevas estrategias policiales, leyes sobre el control de penas y el mayor uso de la pena capital.¹⁰ Este último aspecto resulta relevante para el objetivo de este voto particular.

En efecto, en la década de los ochenta, un total de 117 personas encarceladas fueron condenadas a pena de muerte en Estados Unidos y dicho número se cuadruplicó a 478 en la siguiente década y así surgió un debate que cuestionó la efectividad de la pena capital como una herramienta disuasoria de la actividad delictiva.¹¹ En conclusión el estudio apunta que cualquier efecto disuasivo que pudiera derivar de dichas ejecuciones no es capaz explicar la disminución de otros crímenes perpetrados durante la década de los noventa.¹²

Es decir, la implementación de una sanción tan severa como lo es la pena de muerte no tiene una eficacia probada, tanto como para disuadir la comisión del delito para el que la amerita, como para evitar otros comportamientos delictivos. Dicho escepticismo también es aplicable a la tasa de encarcelamiento, pues en muchas ocasiones no ha demostrado una relación directa y proporcional respecto a la reducción de la delincuencia.

Mientras la evidencia sobre la tendencia de las tasas de criminalidad es diversa, no parece que los niveles récord de encarcelamiento en los Estados Unidos hayan traído como resultado considerables reducciones en la tasa de crímenes cometidos,¹³ pues como se adelantaba, a principios de los noventa, el índice de encarcelamiento aumentó mientras que el índice de crimen bajó –en concordancia con la teoría de que el encarcelamiento reduce el crimen–. Sin embargo, a principios de dicho periodo, la incidencia delictiva fluctuó

¹⁰ Levitt, S. D. (2004). Understanding why crime fell in the 1990s: Four factors that explain the decline and six that do not. *Journal of Economic perspectives*, p. 186.

¹¹ Ibid. pág. 175.

¹² Ibid.

¹³ Levitt, S. D. (1996). The effect of prison population size on crime rates: Evidence from prison overcrowding litigation. *The quarterly journal of economics*, 111(2), 319-351.



considerablemente sin que el encarcelamiento mostrara cambios. Además, entre 1970 y 1980, ambos índices aumentaron de manera simultánea, contradiciendo la premisa de la teoría de la disuasión e incapacitación.¹⁴

Ahora bien, mientras una interpretación de los resultados de estudios sobre la disuasión puede ser que la ciencia económica carece de los datos necesarios y suficientes para determinar sus efectos, otra interpretación alternativa –y más razonable– consiste en que los incrementos en los mecanismos de disuasión tienen efectos mínimos o incluso perversos en el rango relevante en estudio.¹⁵

Para comprender a profundidad este fenómeno, es necesario traer a cuenta la *teoría mecánica* del crimen y el encarcelamiento. De acuerdo con esta noción, los cambios en el encarcelamiento están parcialmente determinados por cambios en los índices delictivos. Yair Listokin –académico de la universidad de Yale– es de la opinión de que el aumento del encarcelamiento puede disuadir el crimen. Sin embargo, dicha afirmación merece un matiz, ya que si bien el autor defiende la relación recién apuntada, también admite que la relación entre el encarcelamiento y el crimen tiene una naturaleza dinámica. De esta forma, ciertos factores pueden conducir a una relación menos directa y proporcional entre dichos índices; por ejemplo, si las celdas de una prisión siempre están ocupadas en su máxima capacidad, si el sistema de cumplimiento de la ley opera de forma más eficiente durante periodos de baja incidencia delictiva en lugar de periodos de alta incidencia o si la policía o las fiscalías tienen un incentivo como cumplir con una cuota de personas detenidas o sentenciadas. En estos casos el número de criminales sentenciados será independiente de la cantidad de delitos y a dicho fenómeno se le conoce como una relación parcialmente no mecánica. Como resultado de ello, Listokin destaca que la teoría mecánica tiene validez empírica, sin embargo, debe ser tomada en cuenta sólo como un punto de referencia, como una teoría que funciona "con todas las variables iguales."¹⁶

Retomando estas ideas, me parece de vital importancia recalcar que existen variables propias a la relación entre encarcelamiento y la incidencia delictiva que hacen difícil afirmar una relación directa y proporcional entre dichas situaciones.

¹⁴ Dills, A. K., Miron, J. A., & Summers, G. (2010). *8. What Do Economists Know about Crime?* (p. 9). University of Chicago Press.

¹⁵ Ibid, p.13.

¹⁶ Listokin, Y. (2003). Does more crime mean more prisoners? An instrumental variables approach. *The Journal of Law and Economics*, 46 (1), p. 181-203.



En pocas palabras, una política criminal que parte de una perspectiva punitivista y que busca lograr objetivos propios del populismo penal se convierte en un factor que genera ambigüedad en el sistema de desincentivos penales.

Como he señalado a lo largo de este voto, el populismo penal parte desde el simbolismo y la retórica en lugar de conocimiento objetivo y/o probado sobre el impacto del aumento de las penas; al populismo penal poco importa si verdaderamente funcionan o si logran resultados en casos asilados que, en la realidad, resultan de poca relevancia para el bienestar social.

En efecto, considero que la previsión de penas tan altas no es una medida idónea para lograr los objetivos cruciales en la materia: (i) la disuasión por prevención general y (ii) la reinserción del inculpado, de modo que no tenga más incentivos para volver a cometer otros delitos en el futuro. Bajo esta óptica, estimo que las penas desproporcionadas resultan en un evidente deterioro del orden constitucional: sirven al populismo penal, que aumenta la pena para aparentar un combate al crimen, pero en realidad descuida de las verdaderas causas del ascenso en la criminalidad.

De esta forma, la omisión de observar los principios de mínima intervención y proporcionalidad de las penas no resulta en menor incidencia delictiva, al contrario, solamente produce un aumento de la población carcelaria que, como expuse, puede o no estar relacionada directamente con los índices de crimen y, por otro lado, está fuertemente ligada a las variables exógenas de dicha relación, como la diversidad de conductas tipificadas y la cuantía excesiva de las penas.

Entonces, a la luz del principio de proporcionalidad y mínima intervención del derecho penal y, a su vez, de un paradigma de garantismo penal, las penas excesivas carecen de toda justificación: ya sea desde la perspectiva de los derechos de la persona condenada o de la perspectiva de beneficio a la sociedad; y en este sentido, el mandato de prohibición de penas desproporcionadas cobra una relevancia fundamental, tal que implica la exigencia al legislador no sólo de una justificación en torno al "aumento delictivo", sino una motivación reforzada en los casos en que modifique una pena para hacerla más gravosa; lo cual, evidentemente, no puede ser evaluado en sede constitucional bajo una perspectiva de mera razonabilidad.

Por todo lo anterior, me separo de la decisión de la mayoría, pues considero que la prohibición constitucional de penas desproporcionadas debe ser un mandato operativo en nuestro sistema jurídico y, para analizar dichas penas, no resulta suficiente el estándar que la mayoría del Pleno adoptó.

Este voto 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. SU DESECHAMIENTO POR IMPROCEDENCIA DADO QUE LAS PERSONAS QUE SUSCRIBIERON ELECTRÓNICAMENTE LA DEMANDA INICIAL CARECEN DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA NECESARIA PARA SU PROMOCIÓN.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PROMOVERLA ANTE LA PANDEMIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) (DECRETO 576, POR EL QUE SE REFORMARON, ADICIONARON Y DEROGARON DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADO EL VEINTIDÓS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE, EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL (DECRETO 576, POR EL QUE SE REFORMARON, ADICIONARON Y DEROGARON DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADO EL VEINTIDÓS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE, EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE (DECRETO 576, POR EL QUE SE REFORMARON, ADICIONARON Y DEROGARON DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADO EL VEINTIDÓS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE, EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ).

V. 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 (DECRETO 576, POR EL QUE SE REFORMARON, ADICIONARON Y DEROGARON DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO



DE LA LLAVE, PUBLICADO EL VEINTIDÓS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE, EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ).

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 576, POR EL QUE SE REFORMARON, ADICIONARON Y DEROGARON DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADO EL VEINTIDÓS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE, EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ).

VII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LOS FOROS DE CONSULTA PÚBLICA ORGANIZADOS A EFECTO DE PRESENTAR PROPUESTAS DE REFORMA A LA LEGISLACIÓN ELECTORAL DEL ESTADO NO PUEDEN SER CONSIDERADOS COMO ÉSTA, DE CONFORMIDAD CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS POR ESTA SUPREMA CORTE (INVALIDEZ DEL DECRETO 576, POR EL QUE SE REFORMARON, ADICIONARON Y DEROGARON DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADO EL VEINTIDÓS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE, EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ).

VIII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS MEDIDAS DE EMERGENCIA SANITARIA ANTE LA PANDEMIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) NO PUEDEN SER EMPLEADAS COMO UNA EXCUSA PARA NO LLEVARLA A CABO (INVALIDEZ DEL DECRETO 576, POR EL QUE SE REFORMARON, ADICIONARON Y DEROGARON DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADO EL VEINTIDÓS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE, EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ).

IX. 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 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, VIGENTE ANTES DE LA EMISIÓN DEL DECRETO 576 POR EL QUE SE REFORMARON, ADICIONARON Y DEROGARON



DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADO EL VEINTIDÓS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE, EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL DECRETO 576, POR EL QUE SE REFORMARON, ADICIONARON Y DEROGARON DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADO EL VEINTIDÓS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE, EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ).

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 576, POR EL QUE SE REFORMARON, ADICIONARON Y DEROGARON DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADO EL VEINTIDÓS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE, EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ CONSISTENTE EN REALIZAR LA CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA, DENTRO DEL AÑO SIGUIENTE A LA CONCLUSIÓN DEL PROCESO ELECTORAL EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, CUYA JORNADA ELECTORAL INICIA LA PRIMERA SEMANA DE ENERO DE DOS MIL VEINTIUNO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 148/2020 Y SUS ACUMULADAS 150/2020, 152/2020, 153/2020, 154/2020, 229/2020, 230/2020 Y 252/2020. 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! 23 DE NOVIEMBRE DE 2020. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y MONSERRAT CID CABELLO.



Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión virtual de **veintitrés de noviembre de dos mil veinte**, por el que se emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelven las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos políticos de la Revolución Democrática (150/2020), Acción Nacional (153/2020), Todos por Veracruz (154/2020), Movimiento Ciudadano (229/2020), Revolucionario Institucional (230/2020) y ¡PODEMOS! (252/2020),¹ en contra de diversas normas generales de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

I. TRÁMITE

1. **Presentación de los escritos, autoridades (emisoras y promulgadoras) y normas impugnadas.** Las acciones de inconstitucionalidad que aquí se analizan se presentaron de la siguiente manera:

Fecha de presentación y lugar:	Promovente y acción
<p>Quince de julio de dos mil veinte. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del sistema electrónico del Alto Tribunal. Mediante la firma electrónica del Partido de la Revolución Democrática.</p>	<p>Partido Nacional de la Revolución Democrática, por conducto de Adriana Díaz Contreras, Aída Estephany Santiago Fernández, Karen Quiroga Anguiano, Ángel Clemente Ávila Romero y Fernando Be-launzarán Méndez, quienes se ostentaron como integrantes de la Dirección Nacional Extraordinaria del referido partido político.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 150/2020.</p>

¹ Las acciones de inconstitucionalidad 148/2020 y 152/2020, promovidas por el partido político local ¡PODEMOS! y el Partido Revolucionario Institucional, respectivamente, fueron desechadas por improcedentes, en acuerdo que el Ministro instructor dictó el veintisiete de julio de dos mil veinte, bajo la premisa de que las respectivas personas que las suscribieron electrónicamente carecían de la legitimación activa necesaria para dicha acción legal.



<p>Veintidós de julio de dos mil veinte. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del sistema electrónico del Alto Tribunal. Mediante la firma electrónica de Marko Antonio Cortés Mendoza.</p>	<p>Partido Nacional Acción Nacional, por medio de Marko Antonio Cortés Mendoza, quien se ostentó como presidente del Comité Ejecutivo Nacional de la citada organización política.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 153/2020.</p>
<p>Veintidós de julio de dos mil veinte. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del sistema electrónico del Alto Tribunal. Mediante la firma electrónica de Víctor Manuel Arguelles Cortés.</p>	<p>Partido Local Todos por Veracruz, a través de José de Jesús Vázquez González, Asunción Gómez Linares, Lizeth Guadalupe Zárate Pérez, Rafael Pérez Cárdenas y Víctor Manuel Arguelles Cortés, quienes se ostentan como presidente e integrantes de la Junta de Gobierno, así como secretario ejecutivo, todos del partido local Todos por Veracruz, respectivamente.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 154/2020.</p>
<p>Seis de agosto de dos mil veinte. En escrito que se depositó en el Buzón Judicial implementado por la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>Partido Nacional Movimiento Ciudadano. Por conducto de José Clemente Castañeda Hoeflich, Alfonso Vidales Vargas, Rodrigo Samperio Chaparro, Royfid Torres, Perla Yadira Escalante, Verónica Delgadillo García y Jorge Álvarez Máynez, quienes se ostentaron como coordinador, integrantes y secretario general de Acuerdos, todos de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano, respectivamente.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 229/2020.</p>
<p>Diez de agosto de dos mil veinte. Mediante escrito que se depositó en el Buzón Judicial implementado por la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>Partido Nacional Revolucionario Institucional, a través de Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, quien se ostentó como presidente del Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido político.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 230/2020.</p>



<p>Trece de agosto de dos mil veinte. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del sistema electrónico del Alto Tribunal. Mediante la firma electrónica de Francisco Garrido Sánchez.</p>	<p>Partido político local ¡PODEMOS!, a través de Francisco Garrido Sánchez, quien se ostentó como presidente del Comité Central Ejecutivo de dicho partido político.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 252/2020.</p>
--	--

2. **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan:** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

3. **Normas generales cuya invalidez se reclaman.** En las acciones de inconstitucionalidad se impugnaron las normas generales siguientes:

A.I.	Normas impugnadas	Publicación en la Gaceta Oficial
150/2020	<p>"Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, bajo el Tomo CCI, Número Extraordinario 248 Tomo III, de fecha lunes 22 de junio del año 2020, ...".</p> <p>Particularmente, los artículos 5, párrafos primero y tercero; 19, párrafos cuarto, quinto, octavo y noveno; y, 66 apartado A, incisos h) e i).</p> <p>Asimismo, la omisión legislativa en materia de revocación de mandato.</p>	Veintidós de junio de dos mil veinte.
153/2020	<p>"Las contenidas en el Decreto 576, por el que se publica el Artículo Único, por el que se reforman el primer y décimo tercer párrafos del artículo 4; el primer párrafo del artículo 5; el primer y segundo párrafos del artículo 6; las fracciones IV, V, inciso c), VI y VII del artículo 15; los párrafos cuarto, quinto, octavo y noveno del artículo 19; el párrafo introductorio, los párrafos primero y segundo del</p>	Veintidós de junio de dos mil veinte.



	<p>inciso d) del apartado A) y los párrafos primero, tercero y séptimo del apartado B del artículo 66; el artículo 70; así como el primer párrafo del artículo 79; se adicionan un párrafo tercero al artículo 5 recorriéndose los subsecuentes; los párrafos tercero y séptimo al artículo 6 recorriéndose los subsecuentes; las fracciones I Bis, I Ter y VIII al artículo 15; un párrafo quinto al artículo 19 recorriéndose los subsecuentes; los incisos g), h), e i) al apartado A) así como los párrafos noveno y décimo al apartado B) recorriéndose los subsecuentes, del artículo 66; así como un párrafo tercero al artículo 70; todos de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.</p> <p>"Las normas que se reclaman de invalidez fueron publicadas en la Gaceta Oficial extraordinaria número 248, de fecha el lunes 22 de junio de 2020, Órgano del Gobierno del Gobierno (sic) de Veracruz de Ignacio de la Llave."</p> <p>Particularmente, el numeral 19 de la Constitución Local.</p> <p>Asimismo, la desaparición de los Consejos Municipales y la falta de adecuación en lo relativo a la revocación de mandato.</p>	
154/2020	<p>"Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, bajo el Tomo CCI, Número Extraordinario 248 Tomo III, de fecha lunes 22 de junio del año 2020, visible a partir de la foja 6 (seis). ..."</p> <p>Específicamente, el artículo 66 apartado A, incisos h) e i).</p> <p>Así como la omisión legislativa en materia de revocación de mandato.</p>	Veintidós de junio de dos mil veinte.



229/2020	"Las reformas a los artículos 15 y 66 de la Constitución Política del del (sic) Estado Libre y Soberano de Veracruz, publicado en fecha 22 de junio de 2020."	Veintidós de junio de dos mil veinte.
230/2020	"A. El Decreto Número 576 de Reformas y Adiciones a diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Así como la correspondiente publicación de dicho decreto en la Gaceta Oficial número extraordinario 248, Tomo CCI, folio 0609 de fecha 22 de junio de 2020, como Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz."	Veintidós de junio de dos mil veinte.
252/2020	"Artículos 15, fracción V, inciso c) y 66, apartado A, incisos h) e i) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave; reformados mediante 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 del Estado de Veracruz número extraordinario 248 de fecha 22 de junio (sic) hogaño."	Veintidós de junio de dos mil veinte.

4. **Conceptos de invalidez.** Los promoventes, en sus conceptos de invalidez, manifestaron lo que se sintetiza a continuación:

I. **Partido político nacional de la Revolución Democrática (acción 150/2020).** El partido señala que se violan los artículos 41, bases II y V, apartado C, 116, fracción IV, incisos b), c) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 66, apartado A, incisos a) y b), y 67, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave; en relación con el artículo 98, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 2, párrafo tercero, 99, 100 y 108, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El partido formula los conceptos de invalidez que a continuación se sintetizan:

I.1 **Vulneración en la autonomía del Organismo Público Local, por la desaparición de los Consejos Municipales.** En su primer concepto de invalidez señala que el artículo 66, apartado A, incisos h) e i), de la Constitución



Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, no se ajusta a lo previsto en el artículo 41, base V; y fracción IV, inciso c), del artículo 116 de la Constitución Federal, al decretarse la desaparición de los Consejos Municipales del Organismo Público Local del Estado de Veracruz (**OPLEV**, en adelante), facultando a los Consejos Distritales para que se encarguen de los cómputos de la elección de Ayuntamientos, así como los mecanismos de democracia directa, participación ciudadana, paridad de género y educación cívica en el ámbito territorial de su competencia.

I.2 A su parecer, con ello se viola la autonomía orgánica, de gestión y operativa del OPLEV, puesto que los órganos encargados de la organización de las elecciones a nivel local no deberían subordinarse ni orgánica ni jerárquicamente a ningún otro órgano público o de poder público, para que sus decisiones se aparten de eventuales influencias de órganos externos y brinden certeza al no encontrarse supeditadas.

I.3 Resalta la naturaleza del OPLEV, como un órgano constitucional autónomo, su organización y facultades, específicamente, por lo que hace a los Consejos Municipales, acorde a lo previsto en el artículo 146 del Código Electoral estatal. Antes, durante y después de la elección en sus respectivos Municipios.

I.4 Refiere que la norma impugnada deja de asegurar la autonomía e independencia que la Ley Fundamental otorga al OPLEV ya que se afecta su normal funcionamiento aunado a que se trastocan los principios fundamentales de la función electoral, al desaparecer los Consejos Municipales, órganos desconcentrados encargados de realizar, entre otras funciones, el cómputo de la elección de ediles de un Ayuntamiento, la declaración de validez y la entrega de las constancias de mayoría correspondientes, lo cual generará un encono social en virtud de que son los propios ciudadanos de una demarcación municipal los encargados de vigilar que se les respete su decisión de elegir a sus representantes.

I.5 Destaca que dadas las condiciones sociales y políticas en cada una de las regiones del Estado de Veracruz, realizar acciones, como el traslado de la paquetería electoral de una casilla hacia una sede distrital, generaría una falta de certeza que puede ocasionar a que ciudadanos acudan a reclamar fraude electoral generando la toma de Consejos Distritales, quema de paquetería elec-



toral, afectando no sólo la elección de un Ayuntamiento, sino también la de diputaciones locales y demás Municipios que sean concentrados en determinada sede distrital.

I.6 Indica que un Consejo Distrital se encontrará rebasado formal y materialmente para hacerse cargo de dos elecciones, por una parte de la de diputaciones, y por otro la de ediles integrantes de un Ayuntamiento. Siendo, además, que en Veracruz existen 30 distritos locales, entre los que un par cuenta con 18 Municipios cada uno, haciendo formal y materialmente imposible realizar el cómputo de cada una de las elecciones, además de que no se debería soslayar que ha habido conatos de violencia posteriores a la jornada electoral que han ocasionado incluso la quema de la paquetería electoral.

I.7 Aunado a lo anterior, plantea que los legisladores violaron lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, porque no sustentan detalladamente una razón basta (sic) y necesaria para decretar la desaparición de los Consejos Municipales Electorales, tan así que ni siquiera se solicitó la opinión técnica jurídica del organismo local respecto del efecto en su estructura orgánica, con independencia de que los propios Consejos Municipales se instalan a partir de que se van a elegir a los ediles integrantes de un Ayuntamiento. Es decir, su funcionamiento no representa un gasto permanente a las finanzas del Estado, ni alegando una presunta austeridad basada en el buen manejo de los recursos económicos.

I.8 **Financiamiento Público.** En su **segundo concepto de invalidez**, el partido demanda la invalidez del artículo 19, párrafos cuarto, quinto, octavo y noveno reformados, así como el párrafo quinto adicionado a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, al aducir que reducen el financiamiento público, apartándose de las bases establecidas en los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, con lo cual se impone una restricción al correcto funcionamiento de los partidos políticos.

I.9 Señala que la fórmula para establecer el financiamiento público a los partidos políticos es inconstitucional; porque los parámetros para el cálculo de los montos de financiamiento público de los partidos políticos deben atender a lo dispuesto en la Constitución, así como a la Ley General de Partidos Políticos,



tal y como se consideró por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 5/2015.

I.10 Refiere que el artículo 51, numeral 1, de la Ley General de Partidos Políticos, aunado a las bases establecidas en el artículo 41, fracción II, incisos a), b) y c), de la Constitución Federal, señalan la forma y términos, respecto a cómo se deben calcular los montos de financiamiento tanto para partidos políticos nacionales como locales, así como para su distribución.

I.11 En ese sentido, alega que la disposición normativa impugnada contempla un catálogo en el que se precisan diversos porcentajes para calcular el monto del financiamiento que se debe entregar a los partidos políticos, mientras que la legislación general contempla expresamente el sesenta y cinco por ciento de la Unidad de Medida y Actualización.

I.12 Razón por la cual, considera que el legislador local inobservó lo dispuesto en el artículo 51, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos, puesto que no parte de la base mínima para su cuantificación, ni tampoco atiende al procedimiento de repartición equitativa previsto en el artículo 41, base II, inciso a), de la Constitución Federal.

I.13 Arguye que el artículo 51, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos, dispone que a los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación alguna en el Congreso Local, se les deberá entregar el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias.

I.14 Aunado a ello, afirma que las reglas para la cuantificación del financiamiento público de los partidos políticos, establecidas en el artículo 19 de la Constitución Local, resultan contrarias a las bases fundamentales, toda vez que el parámetro previsto para cuantificar esos recursos es el financiamiento público anual ordinario que corresponde a cada entidad de interés público, por lo tanto, con dicha norma se establece una reducción del financiamiento público ordinario a la mitad, y sobre esa disminución existe otra reducción mayor para campañas electorales, en suma, se reduce el financiamiento para campañas electorales de hasta un setenta y cinco por ciento.



I.15 El esquema de financiamiento público a los partidos políticos se distorsiona de manera flagrante en virtud de que a los partidos políticos estatales se contempla asignar un financiamiento con base a lo establecido en la Ley General de Partidos Políticos, esto es, el artículo 51 de la citada ley.

I.16 Aduce violación a los artículos 14, 16 y 17 de la Carta Magna, a la luz de lo decidido en las acciones de inconstitucionalidad 126/2019 y 129/2019, en las que el Pleno del Alto Tribunal sostuvo que en libertad de configuración del legislador del Estado de Tabasco, el establecimiento de un financiamiento estatal diferenciado sólo debe ser equitativo mas no igualitario, distinguiéndose de lo hecho en Veracruz, en el cual se establece un trato desigual e inequitativo al no estar frente a partidos políticos locales que tengan años de vigencia en la vida democrática de la entidad, tanto y más porque con ese esquema en lugar de reducir el financiamiento total destinado a los partidos políticos, el mismo se verá aumentado de manera desproporcionada, siendo que una de las bases fue el tema de la austeridad en el manejo de los recursos públicos, y con tal medida se da un trato diferenciado, lo cual se aparta de las bases establecidas en la Ley General de Partidos Políticos.

I.17 Considera que la medida adoptada por el legislador veracruzano no busca consolidar un programa social que detone el bienestar social para priorizar finanzas públicas sólidas y ordenadas, con mayor inversión pública productiva, en virtud de que el ahorro pretendido en ciento setenta y siete millones, busca únicamente eliminar la competencia democrática entre los partidos políticos de la entidad.

I.18 Adicionalmente, señala que la reducción del financiamiento público a la mitad no cumple con el parámetro de necesidad y, por ende, trastoca el principio democrático de certeza, máxime que se hace justo antes de iniciar el proceso electoral 2020-2021.

I.19 Dice que disminuir el financiamiento a los partidos políticos en nada maximiza la eficiencia del gasto público, pues es evidente que se sigue contrayendo deuda tras deuda, y ahora con ese pretexto se afecta la vida democrática en el Estado de Veracruz.



I.20 Luego, contrario a lo establecido en el artículo 16 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, ni la iniciativa presentada por el grupo legislativo de Morena, ni el dictamen emitido por la Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales de la LXV Legislatura del Congreso del Estado, sustentan con estimaciones de impacto presupuestario respecto de los costos beneficios, en este caso, sobre la disminución del financiamiento público ordinario para los partidos políticos en la entidad veracruzana.

I.21 **Omisión legislativa en materia de revocación de mandato.** En su **tercer concepto de invalidez**, reclama la omisión de legislar en materia de revocación de mandato, impidiendo con ello que los servidores públicos de elección popular puedan ser sometidos a dicha figura de la democracia como parte de la prerrogativa de los ciudadanos del Estado de Veracruz, a la libre decisión de mantener o cesar en su cargo a un servidor público electo democráticamente, antes de que éste termine su mandato.

I.22 Manifiesta que existe una evidente omisión legislativa y de configuración por parte del Constituyente veracruzano para realizar las modificaciones a la Constitución Local, a fin de garantizar que los ciudadanos puedan utilizar no sólo la figura de consulta popular, sino también la de revocación de mandato, en virtud que las mismas son figuras de democracia semidirecta, cuyos fines son totalmente distintos; de ahí que si los cargos de elección popular no pueden ser sometidos a consulta popular, lo real y verdadero es que se dote el mecanismo popular, por tanto la reforma electoral combatida es incompleta y parcial, viola las garantías y derechos establecidos por la Constitución Federal en favor de los ciudadanos veracruzanos.

I.23 Puntualiza que si bien la Suprema Corte sostiene criterio en cuanto a la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad tratándose de omisión legislativa, no aplica cuando se trata de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.

I.24 **Falta de consulta indígena previa.** En su **cuarto concepto de invalidez** señala que se omitió la consulta previa a los pueblos indígenas, al reformar el primer párrafo del artículo 5 de la Constitución Local y adicionar un párrafo tercero, en los cuales se extienden los derechos políticos-electorales de los pueblos indígenas del Estado de Veracruz, tomando en cuenta sus prácticas y



costumbres en los términos que establezca la ley. Sin embargo, no se consultó el decreto mediante algún procedimiento culturalmente apropiado en términos de la Constitución Federal, ni en los artículos 1 y 6, numerales 1 y 2, del Convenio Número 169 de la Oficina Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

II. **Partido político Acción Nacional (acción 153/2020).** El partido señala la violación a los artículos 1, 14, 16, 25, 39, 40, 41, fracción II, inciso c) y fracción V apartado A; base III, apartado D y base V, apartado A, 70, 72, 116, fracción II y IV; 133 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 21 y 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 1, 2, 21, 23, párrafo 1, inciso a), 25 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 1, 2, 25 y 50 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en virtud de lo siguiente.

II.1 **Violaciones al procedimiento legislativo.** En su **primer concepto de invalidez**, el partido político señala que se viola el principio de legalidad, contenido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, así como al principio democrático derivado de los artículos 39 y 40 de dicha Norma Fundamental, pues se cometieron irregularidades con potencial invalidante. Esencialmente, alega la falta de publicación de la convocatoria, orden del día y documentos de apoyo con veinticuatro horas previas a la celebración de la sesión, así como de la lista de asistencia, documentos, actas, registro de votación, minutas, acuerdos, dictámenes y comunicaciones producto de la misma, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su celebración, violando lo dispuesto en los párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

II.2 Violación que dice corroborarse con la certificación del portal oficial del Congreso del Estado en su apartado de parlamento abierto, donde consta que no se cumplió ni previa ni posteriormente con lo señalado en dicho numeral, además de que no existe constancia de la transmisión mediante los medios electrónicos oficiales del Congreso del Estado de la sesión de la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales, en las que se dictaminó el decreto impugnado, lo que también transgrede lo señalado en el tercer párrafo del artículo 45 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado



de Veracruz, máxime que la naturaleza de dicha sesión o el asunto de estudio no tenían el carácter de privados.

II.3 Además, afirma que se vulneró el principio de deliberación parlamentaria, consagrado en los artículos 39 y 40 de la Constitución Política, porque el dictamen respectivo de la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales no se dio a conocer en los términos previstos en el artículo 109 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.

II.4 El ente político alega que el dos de mayo de dos mil veinte, diputados integrantes del grupo legislativo de Morena presentaron la "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave"; misma que fue conocida por el Pleno en sesión de esa misma fecha y turnada a la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen; por ello, la citada comisión antes de presentar el dictamen al mencionado proyecto de decreto, tenía que sesionar a efectos de discutir y elaborar un dictamen para que éste fuera presentado de manera electrónica e impresa al presidente de la Junta de Trabajos Legislativos, para que se enlistara en el orden del día de la sesión correspondiente y ésta, a su vez, se remitiera inmediatamente a la Secretaría General, en su versión impresa para que se escaneara y distribuyera vía electrónica entre los coordinadores de los grupos legislativos, para que éstos, por la misma vía, la hicieran llegar a sus miembros, así como entre los diputados que no conformaran grupo legislativo, y quedara en observación, por lo menos, durante cuarenta y ocho horas previas a la celebración de la sesión dentro de la cual se discutiría.

II.5 Asimismo, plantea que se vulneró el procedimiento legislativo ya que no se cumplió con lo establecido en el diverso artículo 105 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, en el cual se dispone que ningún proyecto de ley puede ser votado sin el dictamen de comisión.²

² En apoyo, cita la tesis: P. L/2008, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de dos mil ocho, página 717 y de registro digital: 169437.



II.6 También señala que se violaron los principios de legalidad y seguridad jurídica por no motivarse la dispensa autorizada en cuanto a circular el dictamen de la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales. Expone que la dispensa de trámite del dictamen correspondiente permitió que se evitara el desahogo del resto de las fases del procedimiento legislativo posterior a la presentación de la iniciativa, a saber, la celebración de una reunión de la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales; la circulación a los legisladores cuarenta y ocho horas antes de la sesión de comisión del proyecto de dictamen correspondiente; la aprobación de dispensa por más de las dos terceras partes de los diputados; así como la circulación del dictamen emitido para la consideración del Pleno.

II.7 Para que la dispensa fuera válida tenía que haberse aprobado por más de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión, como señala el último párrafo del artículo 35 de la Constitución Local y el último párrafo del artículo 49 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.³

II.8 Así, refiere que al no haberse motivado la dispensa se violó gravemente el proceso legislativo, trastocando los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, así como 39 y 40 de la Constitución Federal.

II.9 Aunado a ello, considera que no puede soslayarse que las violaciones procedimentales también se tradujeron en una mínima argumentación de las razones expuestas para la procedencia de la reforma. En el caso, no se expusieron mayores elementos tendentes a justificar la viabilidad jurídica, económica, política y/o social de la reforma, dejando a las fuerzas minoritarias sin posibilidad siquiera a evidenciar la falta de solidez en las razones que la motivaron.

³ Destacó que las condiciones previstas en esos preceptos eran acordes y necesarias para la dispensa de trámite, conforme a lo señalado en la jurisprudencia P.J. 33/2007, de este Tribunal Pleno, con el rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de dos mil siete, página 1524 y de registro digital:172226.



II.10 Destaca lo que se ha sostenido por el Máximo Tribunal, en cuanto a que es indispensable que el ente emisor del acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso.⁴

II.11 Para evidenciar lo expresado, describió minuto a minuto la sesión respectiva, respecto de lo cual manifestó que se vulneró el proceso legislativo de análisis y discusión, con la falta de transparencia respecto del proyecto de dictamen que fue sometido a discusión, violando las normas que rigen la organización y funcionamiento interno del Poder Legislativo del Estado y que son de observancia obligatoria para todos los diputados locales y servidores públicos del Congreso. Incurrir en actos contrarios a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben caracterizar el desempeño de sus cargos, contraviniendo la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias vigentes transgreden los derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso legislativo, así como el principio de deliberación parlamentaria, como uno de los elementos esenciales de la democracia en nuestro sistema de gobierno representativo y popular, ya que la falta de la deliberación pública afecta la legalidad del procedimiento legislativo.

II.12 **Disminución en el financiamiento de los partidos políticos.** Por otra parte, en su **segundo concepto de invalidez**, el accionante considera que se violan los principios de equidad y supremacía constitucional, por virtud de la disminución en el financiamiento de los partidos políticos, para sus actividades ordinarias. Considera actualizada una indebida fundamentación y motivación al determinarse la reducción del cincuenta por ciento en las prerrogativas a que tienen derecho los partidos políticos nacionales con registro local, máxime que la fórmula desarrollada por el legislador de Veracruz, aunque realizada al amparo de su libertad configurativa, no satisface los extremos del **principio de equidad**.

⁴ Argumentos que apoyó en la jurisprudencia P./J. 120/2009, con el título: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.", localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, página 1255 y de registro digital: 165745.



II.13 Señala que no se cuestiona la facultad de libre configuración del legislador, sino el tamiz que deriva de su aplicación con relación al principio de equidad, previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso g), constitucional, trastocado en la medida en que su aplicación necesariamente se vincula a la justificación que debe guardarse a fin de evitar que el cambio en las reglas de la democracia misma, en la vertiente de que del sistema electoral, surjan de la oportunidad que significa una mayoría legislativa, en detrimento y debilitamiento de los partidos de oposición al gobierno.

II.14 Al disminuirse el cincuenta por ciento del financiamiento para actividades ordinarias, se disminuye en la misma proporción el financiamiento para la obtención del voto y más aún, en lo que respecta al financiamiento para actividades específicas, pues la base del cálculo es precisamente la bolsa que se genera a partir de la aplicación de la fórmula que se impugna.

II.15 La nueva fórmula de distribución es diferente a la que hasta la fecha se encontraba en vigor en la entidad y que es idéntica a la fórmula constitucional, y como se ha dicho no se cuestiona la libertad configurativa sino cómo se llega a establecer que dicha modificación es o no equitativa para este tribunal constitucional, encargado de observar, no sólo la legalidad, sino la constitucionalidad de los actos impugnados.

II.16 En su **tercer concepto de invalidez**, el partido político afirma que la reforma al artículo 19 de la Constitución Local modifica la fórmula que se aplica para obtener el financiamiento para los partidos políticos nacionales con acreditación en el Estado; con lo cual, por una parte, aumentaría el recurso público destinado a los partidos políticos y, por otra, si los partidos políticos locales se inconformaran, es posible que los tribunales puedan darles la razón y se generen dos bolsas para el financiamiento público a los partidos políticos; situación que restaría certeza a los partidos políticos.

II.17 Ello, pues para calcular el financiamiento de los partidos políticos se estará a lo que señala la legislación federal, es decir, que se mantendrá la fórmula de multiplicar el sesenta y cinco por ciento de la UMA por el total del padrón electoral, lo que eventualmente generaría dos bolsas, aumentando de dos mil veintuno a dos mil veintidós en un cien por ciento el gasto electoral. Lo que iría no



sólo en contra de la naturaleza de la iniciativa de reforma que es disminuir el gasto electoral, sino también de la proporcionalidad de los recursos, pues los partidos políticos locales se repartirían una bolsa mayor; y los partidos políticos nacionales (que serán más), se repartiría una bolsa mucho menor.

II.18 En su **cuarto concepto de invalidez**, reclama que el artículo 19, párrafo 5, inciso b), del decreto impugnado, viola lo previsto en los artículos 41, fracción II, inciso c), y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, así como el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133 de la Norma Fundamental, por la violación directa generada al artículo 51.2, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos.

II.19 Específicamente, controvierte que el legislador del Estado de Veracruz estableció una fórmula de distribución diversa a la prevista por el legislador federal, cuando el financiamiento para actividades específicas es un derecho de los partidos políticos, toda vez que se trata de entidades de interés público.

II.20 La norma impugnada establece porcentajes distintos a los previstos en la Constitución Federal para la distribución del financiamiento público para actividades específicas, pues dispone que la totalidad de los recursos se distribuyan igualitariamente, cuando el legislador ha previsto que se distribuyan en treinta por ciento de esa forma y el resto, es decir el setenta por ciento, de forma proporcional al porcentaje de votos que se hubieren obtenido en la elección inmediata anterior.

II.21 Por lo tanto, dicha disminución deja en desventaja a los partidos políticos nacionales con registro local, ya que aunado al hecho de que bajará el porcentaje de recursos provenientes del financiamiento para actividades ordinarias, no resulta equitativo en proporción con el esfuerzo e impulso que capitaliza cada partido político en cada contienda electoral, lo que no se garantiza con una distribución igualitaria, contraria a lo establecido en la Constitución Federal, en los artículos 41, fracción II, inciso c), y 116, fracción IV, inciso g).

II.22 **Desaparición de Consejos Municipales.** En su **quinto concepto de invalidez**, controvierte la desaparición de los Consejos Municipales, en virtud de que transgrede los principios de progresividad, certeza e inmediatez en la



materia electoral, previstos en el artículo 41 de la Constitución Federal. Al efecto, expone un estudio histórico, que aduce progresista, respecto de los Consejos Municipales, con el fin de demostrar que la reforma es retroactiva y violatoria de derechos político-electorales.

II.23 Estima inoperante la pretensión de crear "Consejos Municipales Especiales", ya que no le corresponde decidir sobre ellos si no al mismo OPLEV, toda vez que éstos tienen la facultad, y a su vez poseen autonomía e independencia sobre sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado, tal y como se establece en la jurisprudencia P./J. 144/2005, de rubro: "FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO."

II.24 Arguye que se actualiza una contradicción de leyes federales y local, al modificarse la estructura de los órganos desconcentrados, sin antes modificar por supletoriedad la ley federal, tal y como se expresa en la tesis P. VIII/2007, titulada: "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL."

II.25 Además, destaca que la Constitución Federal establece características específicas que poseen todos los organismos autónomos, tales como la personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica, presupuestal y de gestión. Conforme a la jurisprudencia P./J. 12/2008, de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS."

II.26 En ese sentido, expone que la desaparición de los Consejos Municipales trae aparejado un problema de operatividad de las elecciones que no viene contemplado en la reforma constitucional, es decir, la vulneración a la cadena de custodia en la entrega de los paquetes electorales a los Consejos Distritales, toda vez que la materialización de dicha situación podría transgredir los principios de certeza, legalidad e inmediatez en la materia electoral.

II.27 Luego, la satisfacción del principio de legalidad se vincula estrechamente al cumplimiento del principio de certeza, pues la legalidad exige certeza



en la existencia de reglas claras que rijan los actos vinculados con las elecciones constitucionales, y viceversa: la ausencia de reglas ciertas que regulen de modo completo los aspectos esenciales de los procesos electorales y/o su precariedad por lo tanto, esta reforma, hace evidente que será difícil satisfacer estos principios así como evaluar la legalidad de las elecciones.

II.28 Considera importante tener en cuenta que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha manifestado en el sentido de "la autenticidad que deben caracterizar a las elecciones en términos del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica que exista una estructura legal e institucional que aduzca a que el resultado de las elecciones coincida con la voluntad de los votantes". Por lo cual la legislación y las instituciones electorales deben de constituir una garantía del cumplimiento de la voluntad del electorado. Ya que únicamente "de esta forma, la autenticidad de las elecciones supone que debe existir correspondencia entre la voluntad de los electores y el resultado de la elección" lo que implica "la ausencia de interferencias que distorsionen la voluntad de los ciudadanos" y abarca dos categorías diferentes de fenómenos: a) Los referidos a las condiciones generales en que el proceso electoral se desarrolla y, b) Aquellos fenómenos vinculados con el sistema legal e institucional que organiza las elecciones y que ejecuta las acciones propias del acto electoral, es decir, aquello relacionado de manera directa e inmediata con la emisión del voto.

II.29 En el caso, plantea que la violación es en ambos efectos, ya que los legisladores omitieron establecer condiciones mínimas necesarias para el establecimiento de una debida cadena de custodia.

II.30 **Violación al principio de imparcialidad, al haberse otorgado facultades de investigación al Tribunal Electoral de Veracruz, en materia de procedimientos sancionadores.** En su **sexto concepto de invalidez**, el demandante argumenta que se viola el principio de imparcialidad al otorgar al Tribunal Electoral de Veracruz la facultad de investigar los procedimientos administrativos sancionadores, dado que dicha autoridad no puede ser juzgadora y resolutora, tornándose en una reforma retroactiva y transgresora de obligaciones constitucionales y convencionales.



II.31 Con ello se rompe el esquema constitucional que garantiza el cumplimiento del principio de imparcialidad, porque tanto en el Instituto Nacional Electoral (en adelante, **INE**) su secretaría ejecutiva a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, como en OPLEV, a través de la propia Secretaría Ejecutiva, es la encargada de sustanciar el procedimiento sancionador referido, hasta ponerlo en estado de dictar resolución, y es quien lo remite en el caso del INE, a la Sala Regional Especializada, y en el supuesto del OPLEV, al Tribunal Electoral local, lo que se desprende de los artículos 470 a 476 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación y 340 a 344 del Código Electoral para la entidad, lo que garantiza que quien instruye el procedimiento especial sancionador no tiene a la vez la competencia para resolverlo, garantizando así la imparcialidad.

II.32 La reforma constituye un retroceso que vulnera el principio de progresividad, además de no abonar al cumplimiento del principio de imparcialidad, el legislador dejó de considerar que el Tribunal Electoral de Veracruz no cuenta con la infraestructura mínima en todos y cada uno de los distritos electorales ni los doscientos doce municipios de la entidad, para desahogar las diligencias que en su caso se ordenen para emplazar a las personas denunciadas fuera de la capital del Estado, para certificar y dar de hechos.

II.33 Dada la naturaleza del proceso especial sancionador, que debe ser más expedito en su sustanciación y resolución, la atribución conferida al Tribunal Electoral, más allá de hacer más expedita la administración de justicia en la materia electoral, atrasa y constituye un obstáculo para que los actores políticos, la ciudadanía como los partidos políticos, obtengan una justicia pronta en la resolución de los procedimientos especiales sancionadores, puesto que demoraría la concesión de las medidas cautelares. Opuesto a la finalidad de ahorro de los recursos públicos de la reforma, la nueva atribución constitucional al Tribunal Electoral de Veracruz, requiere dotarla de recursos económicos para el logro de dicho objetivo sancionador.

II.34 **Omisión legislativa en materia de revocación de mandato.** En el **séptimo concepto de invalidez**, el partido señala que la adición a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformó lo referente a la consulta popular, estipulándose los supuestos que no



pueden ser objeto de la consulta popular, texto similar al de la Carta Magna, habiendo una eficiente armonización por cuanto hace a este derecho. No obstante, el legislador no adecuó a la Constitución Local lo relativo a la revocación de mandato. Si bien la intención del legislador era establecer mecanismos democráticos de participación directa, lo cierto era que en un solo acto tenía la obligación de armonizar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave con la Constitución Federal.

II.35 Es de suma importancia la armonización adecuada de las leyes por dos razones: en primer lugar, se otorgan a los ciudadanos mayores garantías; en el caso específico, se hace que la ciudadanía tenga acceso al derecho de revocación de mandato y, en segundo lugar, la obligación de armonizar las constituciones debe de ser en un solo acto, ya que esto conllevaría un respeto al proceso legislativo y, por lo tanto, una mejor eficacia en la técnica legislativa. En ese sentido, se debe ordenar que el proceso legislativo se haga por la vía especial y que se contemple ese derecho a la revocación de mandato, a fin de dotar a los ciudadanos veracruzanos de esa herramienta de participación democrática.

III. **Partido político local "Todos por Veracruz" (acción 154/2020).** El partido señala violaciones a los artículos 41, bases II y V, apartado C; y 116, fracción IV, incisos b), c) y g), de la Constitución Federal, al considerar que se vulnera la autonomía del OPLEV, en virtud de la desaparición de los Consejos Municipales y al omitir legislar en materia de revocación de mandato, de manera similar a lo señalado por el Partido Nacional de la Revolución Democrática. Ello, en los términos siguientes.

III.1 **Vulneración en la autonomía del Organismo Público Local, por la desaparición de los Consejos Municipales.** En su **primer concepto de invalidez** señala que el artículo 66, apartado A, incisos h) e i), de la Constitución Local, no se ajusta a lo previsto en el artículo 41, base V; y fracción IV, inciso c), del artículo 116 de la Constitución Federal, al decretarse la desaparición de los Consejos Municipales del OPLEV, facultando a los Consejos Distritales para que se encarguen de los cómputos de la elección de Ayuntamientos, así como los mecanismos de democracia directa, participación ciudadana, paridad de género y educación cívica en el ámbito territorial de su competencia.



III.2 A su parecer, con ello se viola la autonomía orgánica, de gestión y operativa del OPLEV, puesto que los órganos encargados de la organización de las elecciones a nivel local no deberían subordinarse ni orgánica ni jerárquicamente a ningún otro órgano público o de poder público, para que sus decisiones se aparten de eventuales influencias de órganos externos y brinden certeza al no encontrarse supeditadas.

III.3 Resalta la naturaleza del OPLEV, como un órgano constitucional autónomo, su organización y facultades, específicamente, por lo que hace a los Consejos Municipales, acorde a lo previsto en el artículo 146 del código electoral estatal. Antes, durante y después de la elección en sus respectivos Municipios.

III.4 Refiere que la norma impugnada deja de asegurar la autonomía e independencia que la Ley Fundamental otorga al OPLEV ya que se afecta su normal funcionamiento, aunado a que se trastocan los principios fundamentales de la función electoral, al desaparecer los Consejos Municipales, órganos desconcentrados encargados de realizar, entre otras funciones, el cómputo de la elección de ediles de un Ayuntamiento, la declaración de validez y la entrega de las constancias de mayoría correspondientes, lo cual generará un encono social en virtud de que son los propios ciudadanos de una demarcación municipal los encargados de vigilar que se les respete su decisión de elegir a sus representantes.

III.5 Destaca que dadas las condiciones sociales y políticas en cada una de las regiones del Estado de Veracruz, realizar acciones, como el traslado de la paquetería electoral de una casilla hacia una sede distrital, generaría una falta de certeza que puede ocasionar a que ciudadanos acudan a reclamar fraude electoral generando la toma de Consejos Distritales, quema de paquetería electoral, afectando no sólo la elección de un Ayuntamiento, sino también la de diputaciones locales y demás municipios que sean concentrados en determinada sede distrital.

III.6 Indica que un Consejo Distrital se encontrará rebasado formal y materialmente para hacerse cargo de dos elecciones, por una parte de la de diputaciones, y por otra la de ediles integrantes de un Ayuntamiento. Siendo,



además, que en Veracruz existen treinta distritos locales, entre los que un par cuenta con dieciocho Municipios cada uno, haciendo formal y materialmente imposible realizar el cómputo de cada una de las elecciones, además de que no se debería soslayar que ha habido conatos de violencia posteriores a la jornada electoral que han ocasionado incluso la quema de la paquetería electoral.

III.7 Aunado a lo anterior, plantea que los legisladores violaron lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, porque no sustentan detalladamente una razón basta (sic) y necesaria para decretar la desaparición de los Consejos Municipales electorales, tan así que ni siquiera se solicitó la opinión técnica jurídica del organismo local respecto del efecto en su estructura orgánica, con independencia de que los propios Consejos Municipales se instalan a partir de que se va a elegir a los ediles integrantes de un Ayuntamiento. Es decir, su funcionamiento no representa un gasto permanente a las finanzas del Estado, ni alegando una presunta austeridad basada en el buen manejo de los recursos económicos.

III.8 **Omisión legislativa en materia de revocación de mandato.** En su **segundo concepto de invalidez**, reclama la omisión de legislar en materia de revocación de mandato, impidiendo con ello que los servidores públicos de elección popular puedan ser sometidos a dicha figura de la democracia como parte de la prerrogativa de los ciudadanos del Estado de Veracruz, a la libre decisión de mantener o cesar en su cargo a un servidor público electo democráticamente, antes de que éste termine su mandato.

III.9 Manifiesta que existe una evidente omisión legislativa y de configuración por parte del Constituyente veracruzano para realizar las modificaciones a la Constitución Local, a fin de garantizar que los ciudadanos puedan utilizar no sólo la figura de consulta popular, sino también la de revocación de mandato, en virtud que las mismas son figuras de democracia semidirecta, cuyos fines son totalmente distintos; de ahí que si los cargos de elección popular no pueden ser sometidos a consulta popular, lo real y verdadero es que se dote el mecanismo popular; por tanto la reforma electoral combatida es incompleta y parcial, viola las garantías y derechos establecidos por la Constitución Federal en favor de los ciudadanos veracruzanos.



III.10 Puntualiza que si bien la Suprema Corte sostiene que es improcedente la acción de inconstitucionalidad tratándose de omisión legislativa, ello no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.

IV. Partido político nacional Movimiento Ciudadano (acción 229/2020). Este partido político reclama la vulneración a los artículos 1, 14, 16, 35, 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las razones siguientes.

IV.1 Violaciones al procedimiento legislativo. Inicialmente, en su **primer concepto de invalidez**, plantea la violación a los principios de seguridad jurídica y legalidad, en su vertiente de cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento.⁵

IV.2 Aduce que no se aplicó de forma correcta la normatividad y tampoco hubo suficiente publicidad en el proceso, aun cuando las autoridades deben actuar conforme al principio de máxima publicidad establecido en el artículo 6o. de la Constitución Política Federal.

IV.3 Señala que se pasó por alto la directriz contenida en el artículo 84 de la Constitución Local, en cuanto a que la reforma constitucional impugnada no se aprobó por dos terceras partes de los miembros del Congreso Local, en dos periodos ordinarios de sesiones consecutivos y con la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos en sesión de Cabildo.

IV.4 Al efecto, transcribe el contenido de los artículo 3 y 6 de la Ley Reglamentaria del Artículo 84 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano

⁵ Cita la tesis P. L/2008 (registro digital: 169437) y la jurisprudencia P./J. 11/2011 (registro digital 161236): con los rubros: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL." y "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CUANDO EXISTAN INCONSISTENCIAS DURANTE LA VOTACIÓN, EL ÓRGANO PARLAMENTARIO DEBE TOMAR LAS MEDIDAS MÍNIMAS NECESARIAS PARA SOLVENTARLAS, DEJANDO CONSTANCIA Y DOCUMENTANDO LA SECUENCIA DE LOS HECHOS.", (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de dos mil once, página 882).



de Veracruz de Ignacio de la Llave, los cuales precisan cómo debe llevarse a cabo el procedimiento de reforma constitucional, donde el último precepto señala la forma en la cual debe listarse el dictamen formulado por las comisiones en ese tipo de reformas, a saber, preferentemente en el orden del día de la sesión inmediata del Pleno del Congreso Local, a la fecha en que se depositó en la Junta de Trabajos Legislativos, para su discusión y votación.

IV.5 Señala que al haberse incumplido lo anterior, se actualiza un vicio de origen en el acto legislativo, máxime que éste se trata de una unidad indisoluble, conforme a la 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."⁶

IV.6 Señala que se trasgredieron los principios de legalidad y de seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental ya que se contravino la ley, toda vez que no se puede considerar un acto legislativo fundado si se emitió con un vicio formal de origen, aunado a que no se siguieron las formalidades esenciales del procedimiento, lo cual impide al gobernado tener certeza sobre la actuación de la autoridad.

IV.7 Particularmente, señala que la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales no convocó a reunión para recibir la iniciativa y darle lectura, por consiguiente, no se difundió en los medios electrónicos oficiales, conforme lo disponen los numerales 45 y 106 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.

IV.8 Por otro lado, aduce que se actualizó un conflicto de intereses, por el cual, en términos del artículo 9, fracción IX, del reglamento citado, las diputadas Robles Barajas y Galindo Silva, del grupo parlamentario Morena, debían excusarse, al ser promoventes de la iniciativa e integrantes de la comisión como presidenta y secretaria, respectivamente.

⁶ Localizada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 864 y de registro digital: 181396.



IV.9 De igual forma, controvierte que se soslayó el contenido del artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad, en virtud de que en el dictamen no se registró al presidente de la Junta de Trabajos Legislativos antes de que ésta se reuniera para la aprobación de la orden del día de la sesión en donde aquél fue aprobado, aunado a que tampoco se circuló con cuarenta horas de anticipación como dispone la citada norma.

IV.10 En esa tesitura, sostiene que se vulneró también lo previsto en el numeral 109 del reglamento del Congreso Local, toda vez que la segunda sesión ordinaria se convocó a las once horas del doce de mayo de dos mil veinte y, sin embargo, inició hasta las doce horas con cuarenta y cinco minutos, momento en el cual se publicó el dictamen como Anexo 1. Afirma que antes de dicha hora ninguno de los integrantes de la Comisión Permanente conocía el dictamen que aprobaron.

IV.11 Por otra parte, alega que bajo la idea de armonización de la Constitución Local a la reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación de mandato se legislaron otros temas como el financiamiento público a partidos políticos (artículo 16), la reducción al cargo de los alcaldes (artículo 70), derechos políticos diversos (artículos 4, 5, 6 y 15) y las facultades y financiamiento del OPLEV (artículos 15 y 66). Situación, la anterior, que da lugar a un vicio de inconstitucionalidad de la reforma, con excepción de lo relativo a la consulta popular (artículo 15), en atención a un uso indebido del procedimiento legislativo, así como un fraude a la ley en sede constitucional o abuso competencial.

IV.12 En su **segundo concepto de invalidez**, el partido accionante alega que el dictamen relativo hace un pronunciamiento ideológico en lugar de un razonamiento técnico. Particularmente, no existe fundamentación sobre el buen ejercicio del gasto público, dado que en el dictamen no se hizo referencia alguna a los numerales 6o. y 134 de la Constitución Federal, ni se explica cómo la necesidad que se busca resolver se relaciona con los mismos.

IV.13 Asimismo, no se mencionan los derechos existentes en materia política intercultural del artículo 2o. de la Constitución Federal, por ende, tampoco se muestra cómo es que se enriquecen por medio de la reforma constitucional



local autorizada. Refiere que tampoco se menciona que los artículos 35 y 116 establecen la revocación de mandato como un derecho ciudadano y obviamente no se dice que en la reforma se elimina ese derecho, centrándose en otros mecanismos.

IV.14 Igualmente, insiste en que no se cita el numeral 134 constitucional, para exponer los principios del buen gasto y la forma en que las medidas propuestas son armónicas con los mismos. Lo cual refuerza mediante la transcripción del criterio «1a. CXLV/2009» de la Primera Sala del Alto Tribunal, con el 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."

IV.15 Al respecto, destaca que el dictamen no toma en cuenta la legalidad, puesto que no dice cómo es que el instituir la austeridad hace que el gasto público no se recorte de forma abusiva ni cómo es que se proyectan las medidas propuestas logren su fin. Particularmente, aduce que en el caso no se explica con los datos necesarios por qué la recesión afecta al país de forma en que se debe dar un recorte presupuestal a la función electoral, simplemente se presupone ese hecho; a lo cual añade que no se dicen las posibles afectaciones de la medida.

IV.16 **Omisión legislativa en materia de revocación de mandato.** En su **tercer concepto de invalidez**, el accionante demanda la violación al principio de reserva de ley por haberse omitido, en el artículo 15 de la Constitución Local, legislar en materia de revocación de mandato, lo que redundaría un beneficio político al gobernador en turno. Ello, no obstante de encontrarse aún dentro del plazo establecido en el artículo sexto transitorio del decreto mediante el que se reformó la Constitución Federal en materia de consulta popular y revocación de mandato, publicado el veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, pues sólo se hizo una modificación parcial en lugar de regular de forma completa. Cita la jurisprudencia P./J. 30/2007, de rubro: "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES."

IV.17 La reserva de ley no solamente implica el que ninguna otra ley pueda regular la materia que la Constitución aparta expresamente al legislador ordi-



nario, sino también implica que la materia debe regularse en su totalidad; las reformas impugnadas no siguen esos parámetros, evidenciándose que el legislador incumplió su mandato y excedió su ámbito competencial.

IV.18 Violación a la autonomía del OPLEV. En su **cuarto concepto de invalidez** reclama la inconstitucionalidad del artículo 66, párrafo primero, del apartado A e incisos g), h) e i), de la Constitución Local, por violar la autonomía del OPLEV, en contravención al artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, al modificar aspectos de estructura, instituir el concepto de austeridad en la función electoral y quitar la facultad de la organización, desarrollo y vigilancia en plebiscitos y referendos, dejando únicamente la facultad de verificar los requisitos para accionar los mecanismos de democracia directa y participación ciudadana, con lo cual se pone en entredicho la tarea coyuntural del organismo, consistente en organizar los procesos electorales y de participación ciudadana en el Estado de Veracruz.

IV.19 En tal virtud, enuncia dos aspectos de la reforma que plantea como inconstitucionales:

a) Inconstitucionalidad de la locución "austeridad" como principio para la creación de unidades administrativas, por la invalidez del artículo 66, apartado A, inciso g), de la Constitución Local impugnada.

b) Inconstitucionalidad de la remoción de facultades para organizar procesos de participación ciudadana. Invalidez del artículo 66, apartado A, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, que anteriormente preveía mayores facultades.

IV.20 Respecto al primer punto, considera ocioso haberse agregado el término "austeridad" como principio para la creación de unidades administrativas, prevista en el artículo 66, apartado A, inciso g), de la Constitución Local impugnada, porque el manejo del buen gasto público se encuentra previsto en el artículo 134 constitucional y el artículo 4 de la Ley Federal de Austeridad.

IV.21 Al margen de ello, señala que la austeridad no es un principio aplicable a la materia electoral, en virtud del mandato contenido en los artículos 41,



fracción IV, 116 y 134 de la Constitución Federal, en relación con los artículos 8, numeral 4, y 9 de la Ley General de Partidos Políticos; 4, 5, 6, 27, 30, 98, 104 y 125 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece un mínimo de actividades para la función electoral de los organismos públicos locales.

IV.22 Condiciones mínimas bajo las cuales se debe contar con los recursos materiales, humanos y financieros, para asegurar el cumplimiento del mandato constitucional y legal, así como ejercer facultades en la materia, para lo cual disponen de lo necesario, atendiendo a los principios del buen gasto público que señala la Constitución Federal.

IV.23 De una interpretación sistemática, se desprende que el diseño de los organismos públicos electorales locales se encuentra subordinado a los principios que rigen la materia electoral (certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad). Su funcionamiento se debe homologar a nivel nacional; por lo que, al establecerse en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave la austeridad en la función electoral, se atenta contra los otros principios de dicha función y contra la armonía entre federación y el Estado.

IV.24 En cuanto al segundo punto, sobre la remoción de facultades al órgano público electoral local, plantea la invalidez del artículo 66, apartado A, párrafo primero, de la Constitución Local porque no sólo corresponde a aquél la verificación de los requisitos para accionar los mecanismos de participación ciudadana previstos en la norma local, sino también la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de dichos mecanismos de participación ciudadana, en términos de lo previsto en el apartado C del artículo 41 de la Carta Magna, en relación con el numeral 104 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

IV.25 Inconstitucionalidad de los Consejos Distritales y los Consejos Municipales. En su **quinto concepto de invalidez**, plantea que el artículo 66, apartado A, incisos h) e i), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave es inconstitucional y que existió malicia en el ejercicio legislativo, puesto que los artículos 151 y 158 del Código Elec-



total establecen una edad mínima de veintitrés años para los miembros del Consejo Distrital y Consejo Municipal, que en la reforma aprobada se reduce a dieciocho, así como que los Consejos Municipales pasan a constituirse con menos de cincuenta casillas a dos o más distritos uninominales, abarcando dos o más Consejos Distritales.

IV.26 Lo anterior, dice, da lugar a la centralización de un gran número de casillas, lo que pone en peligro el cómputo de la elección y el resguardo de la documentación, puesto que se tiene que movilizar una gran cantidad de paquetes electorales y se puede perder su rastro. Asimismo, plantea que ello no redundaría en un ahorro tan significativo como pudiera tratar de hacerlo ver la exposición de motivos y dictamen legislativo, pues la movilización de materiales implica un gran costo en su transporte.

IV.27 Por cuanto a dichos aspectos, considera que se actualizan las siguientes violaciones:

a) Al principio de seguridad jurídica, en su vertiente de confianza. Invalidez del artículo 66 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

b) Al derecho a votar y ser votado.

IV.28 Puntualiza que el cambio implica la afectación de derechos humanos que merecen protección especial, máxime que los derechos políticos tienen base en la interrelación de los artículos 1o. y 29, segundo párrafo, de la Constitución Federal, donde se obtiene que aquéllos derivan de la dignidad humana, son universales, progresivos y garantizables en su máximo posible, así como la inamovilidad de algunos de ellos durante un estado de excepción.

IV.29 Luego, menciona que las medidas violentan el derecho a ser votado, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, por un lado, en virtud de que dificulta a los candidatos independientes o de un partido de reciente creación puedan dar seguimiento a las votaciones de las casillas. Por otro lado, porque la disminución en la edad pudiera generar mayor participa-



ción, también incidiría en el criterio de los miembros del consejo, puesto que una mayor edad permitiría mayor madurez.

IV.30 Finalmente, la medida dificulta el trámite de las impugnaciones previsto por el Código Electoral, porque se tiene que trasladar a un consejo donde se centralizan las casillas de más de dos distritos uninominales, causando un cuello de botella en el desahogo, además de que incrementa las posibilidades de un fraude, al moverse el material electoral sin hacerse un conteo y pudiera extraviarse o manipularse en el camino.

V. **Partido político nacional Revolucionario Institucional (Acción 230/2020).**

Este partido accionante demanda violaciones a los artículos 1, 14, 16, 41, 72 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En síntesis, se plantean los siguientes argumentos.

V.1 Previo al desarrollo de sus conceptos de invalidez, destaca que la condición mundial derivada de la pandemia Covid-19, que llevó a la suspensión de actividades no esenciales, con lo cual, mediante comunicado del diecisiete de abril de dos mil veinte,⁷ se había ampliado el plazo oficial de suspensión de labores, siendo el caso que sólo se llamaría cuando se tratara de asuntos con carácter de urgente, y aun así el presidente del Congreso del Estado de Veracruz convocó a los diputados integrantes de la LXV Legislatura, a una sesión presencial el dos de mayo de dos mil veinte, en la cual se incluyeron dos iniciativas de reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

V.2 Aunado a ello, en la misma sesión se autorizaron modificaciones al artículo 83 del Reglamento de la Vida Interior del Poder Legislativo Local, a fin de poder desarrollar sesiones a distancia, mediante videoconferencias, las cuales entraron en vigor el 8 de mayo posterior.⁸ No obstante lo anterior, se volvió a citar a sesión presencial a las once horas del doce de mayo. Sesión que comenzó a las doce treinta horas; constituyéndose así, una primera irregularidad al proce-

⁷ <https://legisver.gob.mx/comsocialLXV/Inicio.php?p=com#!>

⁸ https://sisdti.segver.gob.mx/siga/doc_gaceta.php?id=2817



dimiento legislativo. Por lo que no se justificó la urgencia o necesidad del procedimiento tan expedito y el dictamen carece de la debida fundamentación y motivación necesaria.

V.3 Los legisladores no se percataron de que la propuesta estaba incompleta en cuanto a que no contemplaba la revocación de mandato, así como en cuanto a lo relativo al financiamiento de los partidos políticos, que necesitaba un estudio de fondo y mayor seriedad, involucrando a todos los sectores sociales, en pro de la vida democrática del Estado de Veracruz.

V.4 Por otra parte, expuso que el diputado Omar Miranda Romero, del Partido Acción Nacional, planteó a la mesa directiva la violación al artículo 109 del reglamento para el gobierno interior, al no haberse circulado con al menos 48 horas de anticipación el dictamen, interponiendo una moción suspensiva, que se desechó sin trámite ni debate.

V.5 Tampoco se justificó que se tratara de reformas de urgente y obvia aprobación, existió una votación cuestionada, en medio de señalamientos de probable compra de consciencia de algunos diputados, que generó avisos de expulsión de los dirigentes de los partidos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano y Revolucionario Institucional.

V.6 Adicionalmente, refiere también irregularidades en el procedimiento de aprobación de los Ayuntamientos, con la denuncia pública de diversos alcaldes y ediles de amenazas con sanciones por el órgano superior de fiscalización del Estado, por parte del diputado Juan Javier Gómez Cazarín, coordinador del grupo legislativo Morena, para conseguir la aprobación respectiva.

V.7 En ese sentido, expone que únicamente se envió un proyecto de acta de Cabildo sin documentación más, ni número de folio o fecha de comunicación del Congreso Local, requiriéndoseles sólo firmar, sin celebrarse alguna sesión en la cual se discutiera el tema; además, no se advierte la constancia a que se refiere el artículo 30 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado, respecto a la remisión del expediente que debía contener las iniciativas, el dictamen conjunto de la comisión legislativa y el escrito de moción presentado por un diputado integrante de la mesa directiva.



V.8 Añade que existe un indicio de que la notificación correspondiente a los Ayuntamientos se hizo fuera del plazo de cinco días establecido en el artículo 84 de la Constitución Política Local.

V.9 Señala que hubo Municipios donde los ediles manifestaron que no fueron citados a sesión de Cabildo e incluso otros que fueron suplantados en la realización del acta de respectiva, como fue en los Municipios de Actopan e Isla.

V.10 Por último, la negativa del personal de la Secretaría del Congreso para expedir las copias certificadas de las actas de Cabildo y otros documentos, solicitadas el 11 y 29 de junio de dos mil veinte, al margen de haber hecho valer incidente o recurso innominado ante el Tribunal Electoral local, que se registró bajo el número TEV-JE-4/2020.

V.11 **Violaciones al procedimiento legislativo.** En su **primer concepto de invalidez**, el demandante argumenta que el decreto impugnado vulnera el principio de legalidad establecido en el artículo 16 de la Constitución Federal, así como el diverso principio de deliberación parlamentaria, al haberse incumplido distintas normas sobre el procedimiento de reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave (específicamente, los artículos 84 constitucional, 1, 3, 19, 20 y 22 de la ley reglamentaria del artículo 84 constitucional, 36, fracción III, y 109, párrafo primero del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo y 30 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, todos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave).

V.12 Ello, ante la falta de justificación en la omisión de circular con cuarenta y ocho horas de anticipación a la sesión correspondiente el dictamen con proyecto de decreto de reforma a la Constitución Local, así como la indebida entrega del proyecto del dictamen de decreto de reformas y adiciones a la Constitución Local después de la hora señalada para el inicio de sesión en la que se discutiría su contenido, señalada a las 11 horas e iniciando hasta las 12:36 horas del doce de mayo de dos mil veinte.

V.13 Si bien se presentó solicitud de dispensa para circular el dictamen, la misma fue aprobada por mayoría simple, sin discusión ni debate, lo que pro-



vocó que no hubiera deliberación adecuada sobre el contenido del decreto a aprobar.

V.14 Destaca que con motivo del brote del virus SARS-2 CoV2 (COVID-19), el treinta y uno de marzo de dos mil veinte, el Congreso Estatal modificó su ley orgánica y el reglamento de gobierno interior para el resguardo domiciliario de su personal; asimismo, acordó la suspensión de actividades no esenciales, lo que se hizo del conocimiento general a través de su propio portal de internet.⁹

V.15 Al respecto, precisa que conforme a la base novena de los Lineamientos para el Desarrollo de las Sesiones del Congreso del Estado de Veracruz, se desprendía que para la debida discusión y aprobación se autorizó el uso de medios electrónicos a fin de notificar el dictamen correspondiente, por ende, es causa de agravio que no haya existido la información oportuna, en los términos normativos, como lo hicieron valer dos diputados del Partido Acción Nacional, al intervenir en la tribuna durante la sesión de veintidós de mayo de dos mil veinte.¹⁰

V.16 Por otra parte, señala que el incumplimiento a las normas procesales resultó igualmente grave en virtud de la falta de consulta a los integrantes del OPLEV, máxime que con la reforma a la Constitución Local se busca la modificación de su estructura legal para el siguiente proceso electoral, con la desaparición de los Consejos Municipales, poniendo el riesgo el avance democrático, la paz y seguridad social, tal y como habría declarado el presidente de dicho organismo, quien confirmó no se había consultado al respecto.

V.17 En el mismo sentido, argumenta que tampoco se consultó a los pueblos originarios del Estado, sobre dicha desaparición de los Consejos Municipales, máxime que podría afectar su libre desarrollo.

V.18 Puntualiza que si bien se prevé normativamente la dispensa de los trámites reglamentarios para la aprobación de leyes y decretos, la misma es de carácter excepcional y sólo es procedente atendiendo a las circunstancias

⁹ <https://legisver.gob.mx/eventos/LXVLegislatura/ActaLineamientos.pdf>

¹⁰ https://legisver.gob.mx/videos/Sesiones/Sesiones/Videos/LXV_v12052020so.mp4



del caso, como cuando se actualiza una causa de urgencia justificada, lo que en el caso no ocurrió.

V.19 En suma, alega que al faltar la motivación necesaria para justificar por qué no se circuló con cuarenta y ocho horas de anticipación previstas, ni las veinticuatro horas establecidas para los casos excepcionales, por la contingencia sanitaria, dado que pudo darse la remisión mediante correo electrónico, lo cual, *mutatis mutandis*, sería acorde al criterio establecido en la resolución de las acciones de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008.¹¹

V.20 Por otra parte, señala que se inobservaron las reglas contenidas en los numerales 136 a 139 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo, al haberse desechado sin debate alguno la moción suspensiva propuesta por el diputado del Partido Acción Nacional.

V.21 Enseguida, vuelve a plantear la violación al procedimiento legislativo a razón de que la mayoría de los doscientos doce Ayuntamientos no reunió el Cabildo para discutir el decreto impugnado, inobservando lo dispuesto en los artículos 28, 29 y 30 de su ley orgánica; aunado a la amenaza a los alcaldes con la retención de las participaciones correspondientes o con el fincamiento de responsabilidades.¹²

V.22 Por su parte, en su **segundo concepto de invalidez** refiere que la solicitud correspondiente no fue debidamente motivada ni fundada, pues

¹¹ En apoyo, cita la jurisprudencia P./J. 33/2007, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)", así como la diversa tesis jurisprudencial 2a./J. 19/2011, titulada: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS POR URGENCIA. LA MOTIVACIÓN DE INICIATIVA DE REFORMA AL ARTÍCULO 75 BIS B DE LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA JUSTIFICA SU ACTUALIZACIÓN (REFORMA PUBLICADA EN EL PERIODICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 8 DE AGOSTO DE 2008)", así como la jurisprudencia P./J. 31/2009, de rubro: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE."

¹² Lo cual apoya en la jurisprudencia P./J. 36/2009, de rubro: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE."



ambas propuestas carecen de las razones y argumentos por los que, en concepto de los propios proponentes su aprobación debía considerarse como de "urgente o de obvia resolución" para apresurar y, además, violar el trámite legislativo. Particularmente, alega que ni la exposición de motivos, ni en los antecedentes del dictamen elaborado por la Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado se advierten razones de peso para justificar la necesidad que la iniciativa presentada por los diputados del partido político Morena tuviera realmente el carácter de urgente y obvia resolución.

V.23 Lo anterior, máxime que respecto a propuestas trascendentales como la disolución de los Consejos Municipales y la reducción en el financiamiento de los partidos políticos, se debieron incluir los estudios contables del OPLEV, además de que se dejó de considerar que dichas propuestas generan situaciones graves de paz y seguridad en la sociedad veracruzana.

V.24 Esto último, puesto que se trastoca el principio de certeza en el resultado de las elecciones que se garantizaba a través de los Consejos Municipales, integrados por personas de los propios Municipios, aunado a que se rompería la cadena de custodia, además de generarse más gastos de los habituales si no se trata de un territorio cabecera de distrito.

V.25 Afirma que en el caso se citaron los artículos 33, fracción I, 34, fracción I, y 35, fracción I, de la Constitución Federal; 18, fracción I, 38, 39, fracción XXI y 48, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 8, fracción I, 59, 61, 62, 656 (sic) y 77 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo, todos del Estado de Veracruz, pero en ninguno de dichos preceptos legales se regulan causas justificadas para considerar la urgencia u obvia resolución del decreto impugnado.

V.26 Aunado a ello, dice que la sesión se pudo suspender o celebrar en otros términos ante la gravedad que representa la evolución de la pandemia por la propagación del virus denominado Covid-19, de lo cual daban cuenta de manera constante los medios informativos nacionales y locales, lo cual, inclusive, llevó a las adiciones al artículo 83 del reglamento, que entraron en vigor el ocho de mayo de dos mil veinte, entre las que destaca la posibilidad de sesionar de forma presencial, pero en privado.



V.27 En cuanto a esto último, refiere que se vulneró el contenido del numeral 85, fracción IV, del citado reglamento interior, el cual prevé las sesiones privadas, cuya naturaleza amerite que se discutan de esa forma, lo cual alega no se actualizó en el caso, por las razones previamente expuestas.

V.28 A ese respecto, enfatiza que además se incumplió con lo previsto en el numeral 109 del reglamento, puesto que el dictamen relativo no se circuló por lo menos con cuarenta y ocho horas de anticipación, por lo que no se garantizó un conocimiento cierto, completo y adecuado de las iniciativas.

V.29 Indebidamente se desechó la moción suspensiva que promovió el diputado Omar Miranda del Partido Acción Nacional, en términos de lo dispuesto por los artículos 136, 137, 138 y 139 del citado reglamento. Situación que, incluso, vulneró el derecho de cada uno de los legisladores a recibir un proyecto de dictamen, de manera oportuna, a efecto de conocer plenamente lo que sería objeto de discusión y votación en la sesión presencial a la que indebidamente fueron citados, en virtud de la suspensión de actividades no esenciales decretada por la autoridad sanitaria. Esto, en detrimento del derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación en los Congresos Locales.

V.30 **Omisión legislativa respecto de la revocación de mandato.** El partido político señala en su **tercer motivo de invalidez**, que las adiciones a la Constitución Local son inconstitucionales, por omisión legislativa, atento a que se dejó de incluir la propuesta de adición al artículo 15, fracción V, incisos a al b, la figura de la "revocación de mandato". Omisión que provoca la inconstitucionalidad de la modificación que se efectúa al artículo 19 de dicho ordenamiento local.¹³

¹³ Planteamiento que apoya en la jurisprudencia P./J. 13/2006, de rubro: "FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERAL UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1365 y de registro digital:175939.



V.31 No obstante, señala que no pasa por alto el plazo de dieciocho meses para realizar las adecuaciones correspondientes de la Constitución Federal a la Constitución Local, de conformidad con el artículo sexto transitorio del decreto de reforma publicado el veinte de diciembre de dos mil diecinueve, por ser incomprensible que los legisladores estatales pretendieran dicho cumplimiento sin incluir la figura de revocación de mandato.

V.32 **Financiamiento público para gastos ordinarios a los partidos políticos.** En su **cuarto concepto de invalidez**, sostiene que la modificación al párrafo cuarto del artículo 19 de la Constitución Local contraviene lo previsto en los artículos 41, segundo párrafo, fracción II, segundo párrafo, inciso a) y 116, segundo párrafo, fracción IV, de la Norma Fundamental y, 50, fracción I y 51, párrafo primero, apartado A, fracciones I y II, de la Ley General de Partidos Políticos, en cuanto a la asignación de financiamiento público para gastos ordinarios a los partidos políticos nacionales.

V.33 La propuesta implica la reducción de hasta un cincuenta por ciento del financiamiento previsto constitucionalmente y legalmente para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes. Específicamente, refiere que se disminuye el porcentaje del sesenta y cinco a un treinta y dos punto cinco por ciento, eliminando el equilibrio presupuestal, en evidente contravención al mandato constitucional, siendo desproporcional. Además de que no hay un test en el que se especifique que debido a la libertad configurativa de las Legislaturas se pueda establecer un monto menor del financiamiento al previsto en la Carta Magna.

V.34 En cuanto a este aspecto destacó que en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 50/2017 se dijo que la Constitución Federal no autorizó que sufriera disminución alguna el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, obligando también a que todo orden jurídico local garantice que los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, aunado a que la Ley General de Partidos Políticos reitera la fórmula de asignación de recursos para actividades ordinarias permanentes que la Constitución Federal instituyó para los partidos nacionales, con el objeto de también aplicarla en el ámbito de las entidades federativas.



V.35 Asimismo, dice que se establecen dos formas de asignar financiamiento a los partidos políticos en la entidad, una para partidos políticos nacionales y otra para partidos políticos estatales, lo cual rompe con el principio de equidad, pues se trataría en forma desigual a quienes en términos constitucionales tienen el mismo carácter.

V.36 Respecto a la libertad de diseño con la que cuentan las Legislaturas Estatales, cita las jurisprudencias P./J. 8/2010 y P./J. 74/2003, en cuanto a que dentro de dicha libertad habrían de ponderar sus propias necesidades y circunstancias políticas, pero sin alejarse significativamente de las bases generales previstas en la Constitución Federal.

V.37 A su vez, en su **quinto concepto de invalidez**, el partido accionante insiste en la impugnación del reformado artículo 19 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, en cuanto dispone el derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, puesto que dicho financiamiento debe ser siempre destinado al cumplimiento de las tareas relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales.¹⁴

V.38 Al efecto, refiere a la acción de inconstitucionalidad 22/2014, en cuanto al criterio establecido sobre que los gastos ordinarios correspondientes a los partidos políticos son independientes a los del financiamiento de estructuras.

V.39 Lo anterior, al margen de que la reforma al inciso a) del artículo 19 de la Constitución Veracruzana conlleva la disminución al financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias, para el financiamiento público de acti-

¹⁴ Ello, con apoyo en el criterio de rubro: "FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. LOS ARTÍCULOS 72, PÁRRAFO 2, INCISOS B) Y F), Y 76, PÁRRAFO 3, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS SON INCONSTITUCIONALES AL ESTABLECER LOS GASTOS DE 'ESTRUCTURA PARTIDISTA' Y DE 'ESTRUCTURAS GENERALES' DENTRO DE LAS MINISTRACIONES DESTINADAS AL SOSTENIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES DE AQUELLOS ENTES Y, EN VÍA DE CONSECUENCIA, EL PÁRRAFO 3 DEL MENCIONADO NUMERAL 72.", [Tesis P./J. 66/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, Tomo I, diciembre de dos mil catorce, página 12 y de registro digital: 2008150].



vidades específicas y financiamiento público para campañas, así como el privado, a partir de un cierto porcentaje, siendo alarmante que el crimen organizado pueda financiar campañas, a pesar de la extrema fiscalización.

V.40 A manera de ejemplo, menciona al alcalde Luis Abarca, en Iguala, Guerrero, recluso por presuntos vínculos con el crimen organizado, así como que durante el confinamiento por las medidas sanitarias, por la pandemia, en los meses de abril y mayo, se publicó la entrega de despensas por parte de integrantes de carteles en distintos Municipios del Estado, lo cual pone de manifiesto la permeabilidad para que la delincuencia otorgue apoyos a la ciudadanía. Cuestiones que, a su parecer, debieron considerarse porque sería grave que las urnas se conviertan en un medio para que agentes criminales accedan al poder público.

V.41 Por otra parte, en su **sexto concepto de invalidez** sigue alegando que el artículo 19 de la Constitución Local, relacionado con el artículo tercero transitorio, vulneran en perjuicio de los partidos políticos nacionales las bases constitucionales que permiten el acceso al financiamiento público, en detrimento de la garantía de irretroactividad de la ley contenida en el artículo 14 de la Constitución Federal.

V.42 Específicamente, la propuesta de modificación de la fórmula para calcular la asignación del financiamiento a los partidos políticos nacionales afecta estos, porque se estaría calculado con base en un treinta y dos punto cinco por ciento de la Unidad de Medida de Actualización del salario mínimo y no en un sesenta y cinco por ciento del salario mínimo, conforme al cual se ha venido realizando el cálculo del financiamiento para sus gastos ordinarios en los ejercicios fiscales dos mil diecinueve y dos mil veinte, situación que generaría la aplicación del nuevo marco normativo en forma retroactiva, en perjuicio de los partidos políticos nacionales, debido a que la asignación del financiamiento público ordinario que se les ha venido otorgando durante los dos años posteriores a la celebración de la última elección constitucional celebrada en esta entidad, se deriva de su participación en dicho proceso local y por haber alcanzado el porcentaje de votación exigido en las bases constitucionales previstas en la base II del artículo 41 de la Constitución Federal, condicionantes que aplican para el caso de los procesos electorales federales y de la Constitución Política



del Estado y el Código Electoral, para el caso de los procesos electorales locales.

V.43 **Desaparición de Consejos Municipales.** En su **séptimo concepto de invalidez** impugna la modificación al artículo 66, apartado A, inciso h), de la Constitución Local, en tanto que con la misma se restaría la importancia que tiene el Municipio Libre como base de la organización política del país, y se relegaría hacia un lugar distante de la cabecera de cada Municipio la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en sus respectivos Municipios, con la consecuente dificultad para los ciudadanos de cada Municipio de estar atentos a la forma en que se realizan los procesos electorales de su territorio.

V.44 La norma impugnada no puede ser aplicada en el sentido de desaparecer los Consejos Municipales y dar cabida a Consejos Distritales, porque se afectarían derechos de los ciudadanos residentes en cada uno de los Municipios del Estado, los partidos políticos, afectaría la tranquilidad y la paz, afectaría la organización y desarrollo de los comicios en el Estado y rompería con uno de los ejes fundamentales de la certeza sobre los resultados de las elecciones y sus resultados, al romperse el principio de "cadena de custodia" al momento de llevarse a cabo el traslado de los paquetes electorales de las distintas secciones de los Municipios a las cabeceras distritales, con la consecuente complejidad en las labores del OPLEV.

V.45 En su **octavo concepto de invalidez** continúa alegando que al eliminar de la estructura orgánica OPLEV la figura de los Consejos Municipales, se violan las garantías de legalidad y de seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, así como el principio constitucional de certeza que debe imperar en el desarrollo de los procesos electorales del país, en términos de lo dispuesto por los artículos 41 y 116 de la propia Norma Fundamental, al vulnerar la autonomía del citado organismo autónomo, encargado de realizar la función electoral en la entidad, conforme al apartado B del artículo 116 constitucional.

V.46 **Consulta a los pueblos indígenas.** Por último, en su **noveno motivo de invalidez**, señala que previo a haberse planteado la desaparición de los Consejos Municipales debió haberse consultado a los pueblos originarios del



Estado, si dicha medida la consideraban acorde a los principios de maximización de los principios de autonomía de los pueblos y de libre determinación, en términos de lo que al respecto disponen los artículos 1o. y 2o., apartado B, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, apartado 2, inciso b), 4, apartado 1, 5, inciso b), y 8, del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; así como 4, 5 y 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de todos los que se infiere como acción afirmativa esencial para los pueblos originarios, que deba reconocerse el derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas, buscando siempre su máxima protección y permanencia.

VI. **Partido político local ¡Podemos! (acción 252/2020)**. Este partido político señala que el Decreto 576 impugnado, viola los artículos 1, 35, fracción I, 116, fracción IV, incisos a) y b), párrafo cuarto, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI.1 En su **primer motivo de invalidez**, alega que con la emisión del Decreto Número 576, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, se violó flagrantemente lo previsto en el artículo 109 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz. Particularmente, aduce que se **violaron las reglas del proceso legislativo**, en virtud de lo siguiente:

a) El dictamen se aprobó por la Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales en el mismo día en que se celebró la sesión en que fue votado por el Pleno (convocada a las once horas del doce de mayo de dos mil veinte); y,

b) Se notificó a la mesa directiva del Congreso 27 minutos antes de que iniciara la sesión en que fue aprobado (sesión que comenzó a las doce horas con seis minutos del doce de mayo de dos mil veinte).

Así, no se cumplió con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 109 del reglamento interior del Congreso, el cual impone que los dictámenes que emitan las comisiones del Congreso, deben quedar a la vista (observación) de los diputados, cuando menos cuarenta y ocho horas previas a la celebración



de la sesión en que se discuta. Ahora, si bien, al desahogarse el punto décimo quinto del orden del día, se dispensó en votación económica la distribución del dictamen correspondiente cuarenta y ocho horas previas a la realización de la sesión y la lectura, por estar publicado ya en la Gaceta Legislativa del dictamen con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución del Estado; no resultaba suficiente para convalidar la omisión de haberlo puesto en observación.

VI.2 Ello, en razón de que conforme a las normas reglamentarias, sólo se puede dispensar la lectura de iniciativas, decretos y demás instrumentos que previamente circulados, o bien, cuando publicados en la Gaceta Legislativa; puesto que no existe disposición alguna que autorice la "dispensa" o inobservancia de la regla relativa poner a la vista por cuarenta y ocho horas previas a la sesión sin que se pueda eximir del cumplimiento de una obligación material como esa.

VI.3 Por lo tanto, los diputados integrantes de la Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales, como los que aprobaron el Decreto 576 impugnado, violaron en perjuicio del ejercicio de la función electoral en el Estado –y en vía de consecuencia, los derechos político-electorales y civiles de los veracruzanos– los principios del parlamento abierto, incumpliendo su deber de asegurar una participación ciudadana inclusiva en los proyectos legislativos.

VI.4 En ningún momento se informó a la ciudadanía, menos se convocó a foros de consulta en los que las organizaciones de la sociedad civil, académicos, partidos políticos, organizaciones entonces en proceso de constitución como partidos políticos locales, como el demandante; y autoridades electorales pudieran exponer su opinión sobre las iniciativas de reforma con base a su experiencia y conocimiento especializado sobre el tema.

VI.5 Tampoco se dio intervención a otras comisiones, como son las de Asuntos Indígenas; Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables; Organización Política y Procesos Electorales; Participación Ciudadana; Gestión y Quejas; Transparencia, Acceso a la Información y Parlamento Abierto; y de Igualdad de Género, órganos auxiliares del Pleno del Congreso que por la temática que aborda la reforma impugnada, y debieron tomar parte de su análisis y discusión.



VI.6 Por otra parte, el dictamen de la Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales de ninguna manera contiene una opinión técnica, pues es omiso en ofrecer un diagnóstico que determine la necesidad de la reforma. Igualmente, carece de cualquier tipo de análisis, pues no contiene un estudio técnico financiero que permita ponderar si el "ahorro" que significa desaparecer los Consejos Municipales justifica la medida, para lo cual, se debió revisar todas y cada una de las actividades que, durante la preparación de la elección, jornada electoral y en la etapa de resultados se desarrollan en los citados órganos desconcentrados del OPLEV. Similar situación ocurre con la fórmula para el cálculo del financiamiento público, pues no se ofrece ningún estudio técnico, menos la proyección del ahorro que significa la medida y mucho menos se aquilata la pertinencia de la medida en contraste con el principio de equidad. Ahora, aun sumando los rubros de "ahorro" por concepto de financiamiento a partidos (cincuenta por ciento menos) y el que podría significar suprimir los Consejos Municipales, se obtiene una cifra muy lejana al supuesto "ahorro" anunciado por el presidente de la Junta de Coordinación Política. Por último, en el dictamen no se exponen las razones por las que se omitió realizar la armonización completa de la Constitución Local, para ajustarse al nuevo estándar en materia de consulta popular y revocación de mandato que impone la Constitución Federal, conforme al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil diecinueve.

VI.7 En su **segundo concepto de invalidez**, refiere que el reformado artículo 66, apartado A, incisos h) e i), de la Constitución Local, vulnera el principio de igualdad del sufragio; así como el principio de autonomía que el artículo 116, base IV, inciso c), de la Constitución Federal, dispone deben de gozar las autoridades encargadas del ejercicio de la función electoral.

VI.8 Luego de hacer un cuadro comparativo entre las actividades delegadas a los Consejos Distritales y Municipales, señala la disparidad entre el número de cómputos que deberán atender los Consejos Distritales electorales del OPLEV, en caso de prevalecer la reforma al artículo 66, apartado A, incisos h) e i), de la Constitución Local, pues mientras los Consejos Distritales de Xalapa I y Xalapa II; Veracruz I y Veracruz II; así como el de Coahuila de Zaragoza sólo realizarán dos cómputos distritales (gubernatura y diputaciones), el resto de los Consejos Distritales electorales realizarán entre cuatro y veinte cómputos de elecciones de gubernatura, diputaciones y Ayuntamientos.



VI.9 Lo anterior, porque el reformado inciso l) del apartado A del artículo 66 de la Constitución Local, prevé que en aquellos municipios en que converjan dos distritos electorales, se instalarán Consejos Municipales especiales, que se ocuparán del cómputo de la elección del Ayuntamiento exclusivamente; por lo cual, de prevalecer la reforma, sólo los Municipios de Xalapa, Veracruz y Coatzacoalcos contarán con Consejos Municipales para el cómputo de la elección de ediles del Ayuntamiento.

VI.10 La distinción entre Municipios constituye una medida discriminatoria que vulnera en perjuicio de los veracruzanos el principio de igualdad sustancial entre las personas; al implicar que los votos de las personas que habitan en Xalapa, Veracruz y Coatzacoalcos se cuenten de manera preferente (especial) que el de quienes no tienen la fortuna de habitar en dichos Municipios, lo que da un trato diferenciado injustificado.

VI.11 Luego, al suprimirse los Consejos Municipales, materialmente se impone al organizador de las elecciones en el Estado la forma en que debe realizar su función, es decir, sin contar con los elementos mínimos indispensables para la realización de los fines que le encomienda tanto la Constitución Federal como la Local; situación, que puede y de hecho generará una serie de problemas para la realización de las elecciones, las cuales pueden resultar inclusive más caras, por la sobrecarga impuesta a los Consejos Distritales y el reto logístico que significará para esos órganos desconcentrados ocuparse de la elección de ediles de los Ayuntamientos. En suma, suprimir los Consejos Municipales electorales, además de resultar violatorio de los principios de igualdad sustancial de las personas; de igualdad del sufragio y el de autonomía del OPLEV, supone la generación de situaciones de riesgo que comprometen la realización del principio de certeza en las elecciones.

VI.12 En su **tercer concepto de invalidez**, alega que la reforma al artículo 15, fracción V, inciso c), de la Constitución Local, resulta contraria al principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Constitución Federal, porque se inobservó lo dispuesto en el artículo sexto transitorio del decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Federal, en materia de consulta popular y revocación de mandato; ya que se atendió parcialmente el mandato contenido en el decreto citado, constriñéndose sólo a



reproducir los límites a las consultas populares que prevé la Constitución Federal, pero siendo omisos con las previsiones relativas a la revocación de mandato, De modo tal que se incumplen los extremos impuestos por la reforma a la Constitución Federal.

5. **Acuerdos de trámite.** El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo, al que correspondió la acción de inconstitucionalidad 148/2020, mediante acuerdo de veintiuno de julio de dos mil veinte, por razón de turno, designó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá como instructor del procedimiento.

6. En acuerdo de veintisiete de julio del año en cita, el Ministro instructor, por un lado, desechó por improcedentes las acciones de inconstitucionalidad 148/2020 y su acumulada 152/2020, promovidas por el partido político local ¡PODEMOS! y el Partido Revolucionario Institucional, respectivamente, bajo la premisa de que las respectivas personas que las suscribieron electrónicamente carecían de la legitimación activa necesaria para dicha acción legal.

7. Por otro lado, el Ministro instructor admitió las acciones de inconstitucionalidad 150/2020, 153/2020 y 154/2020, promovidas por los partidos políticos de la Revolución Democrática, Acción Nacional y Todos por Veracruz, respectivamente, mismas que se acumularon a la acción de inconstitucionalidad 148/2020; asimismo, instruyó que se diera vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 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 consideraba que la materia de la acción de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones, manifestara lo que a su representación corresponda; 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 esos medios de control constitucional.

8. Por otro lado, solicitó al consejero presidente del INE el envío de copias certificadas del estatuto vigente de los partidos políticos nacionales y la certificación de su registro vigente, así como la precisión de quiénes eran al momento de la presentación de la demanda el representante y los integrantes de su órga-



no de dirección nacional. También requirió al consejero presidente del OPLEV para que remitiera copias certificadas de los estatutos vigentes del partido político local Todos por Veracruz, así como la certificación de su registro vigente, y la precisión de quién es su actual representante e integrantes de su dirigencia estatal y para que informara la fecha en que iniciará el próximo proceso electoral en la entidad.

9. Luego, por acuerdo de diecinueve de agosto de dos mil veinte, el propio Ministro instructor admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad 229/2020 y 230/2020, promovidas por los partidos políticos Movimiento Ciudadano y Revolucionario Institucional, mismas que se acumularon a la diversa acción de inconstitucionalidad 148/2020. Además, respecto de la acción de inconstitucionalidad 252/2020, promovida por el partido político local ¡PODEMOS! ordenó desglosar el escrito y anexos y remitir al titular de la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal para que se formara la acción. El Ministro presidente ordenó formar y registrar dicho asunto y acumularlo a la diversa acción de inconstitucionalidad 148/2020, por acuerdo de tres de septiembre siguiente.

10. Comienzo del proceso electoral en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El secretario ejecutivo y representante legal del OPLEV informó a esta Suprema Corte de Justicia que de acuerdo con lo previsto en el artículo 169 del Código Electoral del Estado de Veracruz, el próximo proceso electoral comenzará en la primera semana de enero de dos mil veintiuno.

11. Informes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad.

12. Poder Legislativo del Estado. Este Poder Local, por conducto de la subdirectora de Servicios Jurídicos, rindió un informe conjunto,¹⁵ señalando en síntesis lo siguiente:

12.1 El decreto impugnado se formuló con base en las facultades legales previstas para el Congreso del Estado de Veracruz, de manera fundada y moti-

¹⁵ Por escrito enviado el diecisiete de agosto de dos mil veinte mediante firma electrónica, acordado el treinta y uno de agosto siguiente.



vada, sin contravenir derechos o disposiciones contenidas en la Constitución Federal ni en las leyes generales de la materia electoral. Se cumplió con el proceso legislativo previsto en el orden local; en suma, con la lectura de correspondencia, elaboración y aprobación del dictamen, sesiones de la junta de coordinación política, cita a sesión, discusión y, en su caso, aprobación del asunto a consideración del Congreso del Estado, funcionando en Pleno, por lo que los accionantes no pueden alegar un supuesto potencial invalidante del procedimiento seguido, ni falta de certeza y seguridad jurídica respecto del mismo.

12.2 Ningún escrito de demanda controvierte frontalmente las consideraciones establecidas en los antecedentes legislativos, mucho menos en las exposiciones de motivos de las iniciativas, ni razones o fundamentos en el dictamen correspondiente.

12.3 Aunado a ello, si bien los Ayuntamientos no forman parte en sí mismos del proceso legislativo, también se agotó el proceso para que expresaran si aprobaban o no la reforma constitucional de que se trató, así como las afirmativas fictas que se formuló con la declaratoria.

12.4 El partido político local "Todos por Veracruz" carece de la legitimación prevista en el artículo 105 de la Constitución Federal, para impugnar la validez del Decreto 576, materia de demanda, en virtud de que al momento de la promoción de ésta –el veintidós de junio de dos mil veinte– constituía una asociación política, obteniendo su registro como partido político hasta el uno de julio de dos mil veinte. Lo anterior, con apoyo en lo decidido en las acciones de inconstitucionalidad 7/2007, 8/2007 y 9/2007, en las que se reconoció la existencia de supuestos en los cuales las asociaciones políticas estatales pueden carecer de legitimación para impugnar una ley.

12.5 De igual forma, son improcedentes las acciones de inconstitucionalidad en lo que hace a la materia de suspensión y revocación de mandato; precisa que los respectivos accionantes carecen también de legitimación para demandar la supuesta omisión de legislar en esa materia, puesto que de la interpretación del mencionado artículo 105 de la Constitución Federal, se establece que los partidos políticos pueden ejercer una acción de inconstitucionalidad



exclusivamente en leyes de materia electoral, en consecuencia carecen de legitimación para impugnar cualquiera otra ley.¹⁶

12.6 Respecto al financiamiento, afirma que con base en los artículos 116 de la Constitución Federal y 52 de la Ley General de Partidos Políticos, el Congreso del Estado de Veracruz sí tiene facultades para regular el esquema propuesto. Menciona que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 126/2019 y su acumulada 129/2019, validó reformas a las constituciones locales en donde se establece la forma en la cual se debe calcular el financiamiento público local, para las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales, por lo que bajo los principios de certeza y seguridad de los fallos jurisdiccionales también se tendría que validar los artículos impugnados relacionados. Lo anterior, al margen de que el decreto impugnado cumple con una motivación reforzada, puesto que se efectuó a fin de atender las circunstancias excepcionales y apremiantes en las que se encuentran las finanzas del Estado, así como para atender el argumento y descontento social. Además, dice que las entidades federativas sólo están obligadas a garantizar que exista equidad en el financiamiento, lo cual ocurre en el caso, ya que la norma reclamada aplica para todos los partidos políticos atendiendo a su grado de representatividad. Consideración respecto de la cual resulta vinculante lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 58/2009 y su acumulada 59/2009.¹⁷ Asimismo, de la interpretación sistemática de los artículos 41, fracción I, y 116, fracción IV, de la Carta Magna, se cuenta con libertad

¹⁶ Argumento que apoya en la tesis P./J. 7/2007, con rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.", (Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de dos mil siete, página 1513 y de registro digital: 172641).

¹⁷ Que dio lugar a la jurisprudencia P./J.108/2011, de rubro: "FINANCIAMIENTO PÚBLICO ANUAL. LOS SUBINCISOS A, B Y C DE LA FRACCIÓN I DEL INCISO A) DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 62 DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA, QUE ESTABLECEN UN ESCALONAMIENTO DE LOS PORCENTAJES POR ESE CONCEPTO PARA EL SOSTENIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRASGREDEN LOS ARTÍCULOS 41, BASE II, INCISO A) Y 116, FRACCIÓN IV, INCISO G) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", (Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IV, Tomo 1, enero de dos mil doce, página 137 y de registro digital: 160405).



configurativa para establecer las formas específicas de intervención de los partidos políticos nacionales en los procesos electorales locales.

12.7 Por lo que hace a que la desaparición de los Consejos Municipales trasgrede el principio de progresividad, certeza e inmediatez y violación de otorgar al Tribunal Electoral local la facultad de investigar procesos administrativos sancionadores, refiere que no se deriva trasgresión alguna, porque dicho órgano goza de plena autonomía. Primero, toda vez que los Consejos Municipales no son órganos permanentes en la estructura del órgano público local, por lo que no se puede desaparecer lo que no existe y, segundo, ya que en sustitución de tales órganos se crearon los Consejos Municipales especiales, con la finalidad de salvaguardar que se cumpla con los principios que rigen la materia electoral en elecciones municipales complejas.

12.8 Siempre se ha respetado la autonomía del Tribunal Electoral, razón por la cual en el Decreto 576 se contempla y respeta el personal necesario para su funcionamiento, por lo que los procesos administrativos sancionadores serán instruidos y resueltos por el propio ente, siendo armónico con el marco constitucional aplicable, esto es, cumpliendo con criterios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad, profesionalismo, equidad, máxima publicidad y probidad.

12.9 Referente a las violaciones al procedimiento legislativo y, en particular, al principio de legalidad y democrático, se afirma y prueba, con base en los antecedentes legislativos, que la emisión del Decreto 576 impugnado, se trata de un acto soberano respetuoso de los derechos fundamentales establecidos constitucional y convencionalmente. Siempre se han respetado los trámites legislativos, específicamente, además de la participación de su presidente, se cumplió con la lectura de correspondencia, turno a comisiones, elaboración del proyecto de dictamen, cita a sesión y discusión.

12.10 En cuanto a la mención sobre las garantías de los pueblos indígenas, menciona que el artículo 2o. constitucional, que hace énfasis a la participación de éstos, se contempla en el artículo 5 del decreto impugnado, por lo cual se considera falaz dicho planteamiento de los accionantes.

12.11 Desestima el argumento sobre la omisión de legislar en materia de revocación de mandato, que impide a los servidores públicos de elección po-



pular puedan ser sometidos a dichas figuras democráticas, restringiendo este último derecho a los ciudadanos. Aduce que debe declararse la inoperancia de dicho motivo de invalidez, porque de conformidad con el artículo sexto transitorio de la reforma al artículo 116 constitucional, de veinte de diciembre de dos mil diecinueve, las entidades federativas tienen un plazo para la armonización en materia de revocación de mandato, hasta junio de dos mil veintiuno por lo tanto, lo alegado resulta inexistente y extemporáneo, conforme a los plazos de gracia concedidos por la Constitución Federal.

12.12 En relación con conceptos de invalidez correlativos, aduce que los demandantes ejercen la acción para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar una norma general, inadvirtiendo que la Constitución Federal las facultó para denunciar la posible contradicción entre el decreto impugnado y la Norma Fundamental. Destaca que el hecho de que las reformas constitucionales estatales se aprobaran con celeridad no implica violación alguna al marco constitucional. Todas las fuerzas políticas tuvieron participación expresando sus puntos de vista con relación a la citada reforma, además de que dicho aspecto quedaría superado al haberse aprobado el texto correspondiente por la mayoría de los Ayuntamientos de la entidad.

13. **El Poder Ejecutivo de la entidad.** Este Poder Local, al rendir su informe conjunto,¹⁸ por conducto del secretario de Gobierno, señaló en síntesis lo siguiente:

13.1 Son ciertos los preceptos normativos de los que se demanda su invalidez, contenidos en el Decreto 576 impugnado. Es cierta la promulgación y publicación del decreto impugnado, en la Gaceta Oficial, en el número extraordinario 248, de veintidós de junio del dos mil veinte. Debe declararse el sobreseimiento de las acciones de inconstitucionalidad de que se trata, ante la ausencia de argumentos veraces y concretos en relación con cada una de las normas contenidas en el decreto impugnado.¹⁹

¹⁸ Por escrito enviado el dos de septiembre de dos mil diecinueve mediante firma electrónica.

¹⁹ Solicitud que apoya en la jurisprudencia P./J. 4/2013 (10a.), con el título: "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LÍMITES DE LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVII, Tomo 1, febrero de dos mil trece, página 196 y de registro digital: 2002691.



13.2 Son ineficaces los conceptos de invalidez relativos a la inconstitucionalidad del artículo 19 de la Constitución Local, respecto de las bases para la distribución del financiamiento público a los partidos políticos nacionales con registro estatal, debido a que sólo se basan en cuestiones meramente subjetivas y que no se constriñen a dilucidar o advertir contravención alguna a la Norma Fundamental, máxime que, el precepto normativo remite en estricto sentido a las leyes que regulan tales aspectos, es decir, a la materia electoral. Los promoventes del medio de control constitucional alegan presuntamente inequidad, sin desvirtuar cuestión alguna que afecte la operatividad y funcionamiento de los partidos políticos nacionales y que pueda trascender al plano de una contienda electoral local.

13.3 Es inoperante la impugnación del numeral 66 de la Constitución Local, en el sentido de que la reforma al artículo aludido transgrede presuntamente la autonomía del OPLEV, al eliminar los Consejos Municipales y transferir las funciones de los mismos, a los Consejos Distritales. Para una mejor eficiencia operativa, se consideró que al transferirse las funciones que los Consejos Municipales tenían a los Consejos Distritales, no se transgreden los principios de legalidad, certeza jurídica, objetividad e imparcialidad contenidos en la fracción IV del artículo 116 de la Norma Fundamental. En estricto sentido, sigue siendo una función exclusiva del OPLEV, es decir, no se están transfiriendo dichas facultades a un ente público distinto, ajeno o subordinado al Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial.²⁰

13.4 Es inoperante el planteamiento sobre la presunta imparcialidad que se da al otorgar al Tribunal Electoral de Veracruz facultades para instruir y resolver los procedimientos administrativos sancionadores, ya que no implica una cuestión en la que se ponga en duda la imparcialidad, al contrario, se colige en

²⁰ Lo cual apoya en la jurisprudencia P./J. 88/2011, de rubro: "CONSEJOS MUNICIPALES. EL HECHO DE QUE EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE GUERRERO, REFORMADO POR DECRETO 559, PUBLICADO EN EL PERIODICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 28 DE DICIEMBRE DE 2007, LOS HAYA ELIMINADO, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LEGALIDAD, IMPARCIALIDAD, OBJETIVIDAD Y CERTEZA CONTENIDOS EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de dos mil diecinueve, página 309 y de registro digital: 160595.



estricto sentido, que el tribunal al ser un órgano autónomo jurisdiccional especializado en la materia y que por naturaleza realiza un control de legalidad sobre los actos de su competencia resulta ser idóneo conforme con los principios de imparcialidad y certeza jurídica contenidos en la fracción IV del artículo 116 de la Norma Fundamental.²¹

13.5 Por otra parte, la presunta obligación de legislar en materia de revocación de mandato para incorporarlo a la Constitución Local se encuentra dentro del plazo otorgado por el artículo sexto transitorio del Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil diecinueve, de modo que no se está frente una omisión legislativa por parte del Congreso del Estado de Veracruz. La facultad potestativa del Congreso Local tal vez obedece a circunstancias de temporalidad, esto es, la que concede el artículo sexto transitorio de referencia, en la que la Legislatura aun cuenta con el tiempo necesario para adecuar el Texto Constitucional Local, concluyéndose por ende que no se estaría incurriendo en omisión legislativa alguna y por tanto la inexistencia de la obligación del Congreso por el momento de legislar en materia de revocación de mandato.²²

13.6 Respecto a la consulta indígena por la adición de un párrafo tercero al artículo 5 de la Constitución Local, señala que no se advierte supuesto alguno en el que se trastocuen, vulneren o transgredan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, sino que se crea un derecho reconocido por la Constitución Local que deberá ser plenamente garantizado y reconocido por las

²¹ Tesis P./J. 21/2010, con el título: "SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. SU DISEÑO NORMATIVO NO EXIGE LA PREVISIÓN DE UN RECURSO ADMINISTRATIVO DEL CONOCIMIENTO Y RESOLUCIÓN POR PARTE DE LOS INSTITUTOS ELECTORALES ESTATALES, SINO SOLAMENTE QUE SE EJERZA UN CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS Y RESOLUCIONES DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES, LO QUE PUEDE REALIZARSE POR PARTE DEL TRIBUNAL ELECTORAL CORRESPONDIENTE.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de dos mil diez, página 2327 y de registro digital: 165144.

²² Lo que sustenta en la tesis P./J. 11/2006, denominada: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1527 y de registro digital: 175872.



demás autoridades estatales en el ámbito de competencia. Si bien existe una interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que, cuando existan o se adviertan supuestos en los que, con el actuar de los entes públicos, se pueden vulnerar o afectar derechos de los pueblos y comunidades indígenas, resulta procedente consultarlos en términos de la Constitución Federal, Local y las leyes que regulan tales aspectos, basado en el respeto pleno de sus garantías y autodeterminación política, social, geográfica, cultural y económica,²³ en el caso no sucede o se actualiza una circunstancia que implique una vulneración de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas sino que, con la adición al artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave se extienden los derechos de los mismos.

14. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación opinó, en síntesis, lo siguiente:

- No son materia de opinión los motivos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo, las relativas a la inadecuada motivación de las reformas respectivas, ni tampoco los relativos a la omisión legislativa sobre la incorporación de la figura de la revocación de mandato del Ejecutivo Local. Lo anterior, porque son cuestiones que no requieren la opinión especializada de esta Sala Superior.

- Esta Sala Superior opina que son constitucionales los artículos 19, incisos a) y b) y 66, apartado A, incisos h) e i), y apartado B, de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

- Es inconstitucional el artículo 5, párrafos primero y tercero de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

²³ Tesis 1a. CCXXXVI/2013 (10a), titulada: "COMUNIDADES Y PUEBLOS INDIGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES.", la cual se encuentra publicada en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIII, Tomo 1, agosto de dos mil trece, página 736 y de registro digital: 2004170.



- Refiere que los planteamientos sobre supuestos vicios actualizados en el marco del procedimiento legislativo del que derivó el Decreto 576 impugnado, son cuestiones ajenas a la materia electoral y, por ende, no se justifica una opinión especializada por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Opina que el decreto combatido no resulta contrario a la Constitución Federal. La determinación legislativa de eliminar los Consejos Municipales electorales y que sus funciones pasen a los Consejos Distritales, se encuentra dentro de la libertad configurativa del Congreso de Veracruz, porque no existe un mandato constitucional o disposición general que establezca la forma exacta en que los organismos públicos locales habrán de desarrollar sus atribuciones.²⁴

- Con la modificación estructural del OPLEV, consistente en la eliminación de los órganos electorales municipales y la transferencia de las que eran sus facultades legales a los órganos electorales distritales, no se priva a la ciudadanía de ejercer alguno de sus derechos.

- Aunado a que, a partir de un análisis en abstracto, se advierte que las atribuciones que les correspondía realizar a los órganos municipales serán ahora realizadas por los órganos distritales electorales del referido organismo local, lo que constituye solo una modificación decidida por el Congreso del Estado a fin de distribuir las labores del organismo para el cumplimiento de sus atribuciones.

- Por otro lado, considera la existencia de jurisprudencia derivada de las acciones de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas, correspondientes al Estado de Jalisco, así como en las acciones de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas relacionadas con el Estado de Tabasco, en las cuales se resolvió que las entidades federativas gozan de libertad de configuración en el establecimiento del financiamiento público de los partidos políticos nacionales que conserven su registro en las entidades federativas, en términos de lo dispuesto en el artículo 52 de la propia Ley General de Partidos Políticos.

²⁴ Acorde al criterio sostenido al resolverse la acción de inconstitucionalidad 40/2017 y sus acumuladas 42/2017, 43/2017, 45/2017 y 47/2017.



- Así, aduce que este Alto Tribunal ha sostenido que, tratándose del financiamiento público para los partidos locales, la Ley General de Partidos Políticos da pautas precisas para su otorgamiento y distribución, pero en el caso del financiamiento público estatal para los partidos políticos nacionales, únicamente existe la obligación de otorgarlo, dejando en libertad de configuración a las entidades federativas para establecer las reglas para su otorgamiento.

- En lo que hace a las reglas para la distribución del financiamiento público para actividades específicas de los partidos políticos, el artículo 19 de la Constitución Local es constitucional porque a pesar de que el legislador de Veracruz modificó la forma de distribución del financiamiento público que les corresponde a los partidos políticos para actividades específicas, fue para que en su totalidad fuera distribuido igualitariamente, en otras palabras, amplió la base mínima de distribución igualitaria prevista en la Constitución Federal.

- En la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y acumuladas, relacionada con la legislación del Estado de Sinaloa, la Suprema Corte de Justicia señaló que (sic) la competencia de las entidades federativas para regular la presentación impresa de un documento firmado electrónicamente.

- En tal sentido, se consideró que el indicado precepto faculta al legislador local para regular el financiamiento de los partidos políticos, siempre que se ajuste a las bases establecidas en la Constitución Federal y en la Ley General de Partidos Políticos.

- Luego, estima que la disposición normativa es constitucional porque el legislador local cuenta con libertad configurativa para establecer la forma de distribución del financiamiento público para actividades específicas, observando las bases constitucionales del financiamiento mínimo igualitario. La distribución del financiamiento para actividades específicas de forma igualitaria, tal como lo dispuso la Constitución Local, no compromete la relación directa que existe entre las actividades que desarrollan los partidos políticos en cumplimiento de sus fines y las prerrogativas a las que tienen derecho.

- Por otra parte, en cuanto al argumento que el legislador local ha incurrido en una omisión legislativa porque no previó y reguló la revocación de mandato



del Poder Ejecutivo de la entidad federativa, considera que en el caso no amerita una opinión especializada en materia electoral porque el problema jurídico planteado sólo está relacionado con el plazo para la adecuación de las Constituciones locales en esa materia.

- Finalmente, en cuanto al punto tercero y último, aduce que las normas impugnadas son inconstitucionales, porque se incumplió la obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas sobre medidas o acciones que afecten sus derechos e intereses. Respecto a la emisión del decreto cuestionado, –artículo 5 de la Constitución de Veracruz–, no se garantizó el derecho a la consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada, lo cual, conforme a la Constitución y a los tratados internacionales, debió hacerse con anterioridad a la reforma, al tratarse de una normativa jurídica cuya emisión afecta sus derechos de forma directa.

- En el caso concreto, la normativa local impugnada tiene como finalidad primordial el reconocimiento y protección de diversos derechos de los pueblos y comunidades indígenas, tales como proteger sus diferentes expresiones lingüísticas y el derecho a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural en la mencionada entidad federativa.

- De manera que, si las autoridades estatales, conforme con la documentación y medios de prueba que aporten, no demuestran que realizaron una consulta a los pueblos y comunidades indígenas de Veracruz que reuniera los parámetros constitucionales y convencionales atinentes, entonces la emisión del decreto cuestionado resultaría inconstitucional.

- Al respecto, citó la resolución de la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en las que se declaró la invalidez del Decreto 129528, por el que se había creado la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca.

- Asimismo, acorde con lo resuelto en la controversia constitucional 32/2012, los pueblos indígenas 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.



- Criterios que fueron reiterados al resolverse la acción de inconstitucionalidad 84/2016, relacionada con el Estado de Sinaloa.

- A manera de conclusión, opina que, al no demostrarse que durante el desarrollo del procedimiento legislativo que generó el decreto ahora cuestionado se realizó una consulta a los pueblos y comunidades indígenas de Veracruz que reúna los parámetros constitucionales y convencionales aplicables, entonces, la normativa cuestionada resultaría inconstitucional.

- En otro apartado, refiere que las entidades federativas gozan de una amplia libertad de configuración legal para definir los procedimientos sancionadores en materia electoral, pudiendo establecer las condiciones procesales específicas a cada uno de ellos, en atención al tipo de proceso y materia, lo que incluye, desde luego, el diseño orgánico relativo a la determinación de los órganos competentes para tramitarlos y resolverlos.

- Al respecto, cita la resolución de las acciones de inconstitucionalidad 129/2015 y acumuladas, estimando que es inexistente algún impedimento constitucional para que cada entidad federativa defina a los órganos a quienes se les encomiende el conocimiento y resolución de los procedimientos sancionadores en materia electoral.

- Ni la Constitución Federal ni la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen reglas o requisitos específicos a los cuales se tengan que ceñir los órganos legislativos de las entidades para la regulación de los procedimientos ordinarios sancionadores en la materia, más allá de las bases legalmente establecidas, por lo cual, insiste, gozan de libertad normativa para configurar su propio sistema en el ámbito local.

- Sin pasar inadvertido que, el hecho de que se le dote al tribunal local la facultad de sustanciar y resolver los procedimientos sancionadores electorales no implica, por sí mismo, el que ello pueda traducirse en una transgresión al derecho de los ciudadanos y los propios actores políticos de tener un procedimiento judicial efectivo a través del cual puedan denunciar las conductas que consideren contrarias a la ley y a un determinado proceso electoral.



- Lo anterior, porque la determinación del órgano legislativo local impugnada a partir de un análisis constitucional en abstracto, se funda en la finalidad constitucionalmente admisible de dotar de garantías del debido proceso a los llamados procedimientos sancionadores, a efecto de garantizar que los actos o conductas de los diversos actores políticos y electorales –en relación con los procesos comiciales locales– se ajusten al principio de legalidad y demás rectores de la materia, en atención a la propia naturaleza jurídica del Tribunal Electoral local, como máxima autoridad en la materia en el ámbito local.

- Además, el derecho a la tutela judicial efectiva de quienes se vean afectados por lo actuado o decidido en esos procesos de única instancia se encuentran garantizados, en la medida que existen otros mecanismos procesales a los que pueden acudir para impugnar tales determinaciones, como lo son los medios de impugnación competencia de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de que, de ser el caso, se pueda valorar alguna violación manifiesta de la ley o la Constitución Federal, atendiendo a un estudio en concreto.

15. Opinión de la Fiscalía General de la República y Consejería Jurídica del Gobierno Federal. En estas acciones de inconstitucionalidad, ni la Fiscalía General de la República ni la Consejería Jurídica del Gobierno Federal emitieron opinión alguna, a pesar de haber estado debidamente notificadas.

16. Alegatos. La subdirectora de Servicios Jurídicos del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y de los delegados del Partido Revolucionario Institucional y del Partido de la Revolución Democrática, así como del presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, formularon alegatos en el presente medio de control constitucional; sin embargo, el último de los mencionados, de forma extemporánea.²⁵

17. Cierre de instrucción. Visto el estado procesal de los autos, el día nueve de noviembre de dos mil veinte de dos mil veinte, con fundamento en el artículo 68, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el Ministro instructor dictó auto de cierre de instrucción.

²⁵ Tal y como se advierte del acuerdo de nueve de noviembre de dos mil veinte.



II. COMPETENCIA

18. 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;²⁶ 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;²⁷ y segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,²⁸ toda vez que se plantea la posible contradicción entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por un lado, y diversos artículos contenidos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

III. OPORTUNIDAD

19. El plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnado. En materia electoral todos los días son hábiles, para el cómputo de los plazos.²⁹

²⁶ **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 Federal 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. ..."

²⁷ **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. ..."

²⁸ **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. ..."

²⁹ **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."



20. Sin embargo, debe destacarse que en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), el Pleno de esta Suprema Corte aprobó los **Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020**, a través de los cuales se declararon inhábiles para la Suprema Corte los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al 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.

21. En particular, en los **Acuerdos 10/2020 y 12/2020**, en sus artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio; permitiéndose promover electrónicamente los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte y ordenándose proseguir, por vía electrónica, el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en la que se hubieren impugnado normas electorales. Sin que en ninguno de estos acuerdos se exceptionara de estas declaratorias como días inhábiles el plazo impugnativo que corresponde al ejercicio inicial de una acción de inconstitucionalidad en materia electoral. Más bien, se permitió habilitar días y horas hábiles, pero sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones que hubieren sido promovido por las partes.

22. Decisiones plenarias que se complementaron con el **Acuerdo General 8/2020**, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, mediante el cual se establecieron las reglas para regular la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

23. En ese contexto, se advierte que el Decreto 576, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, se publicó el **veintidós de junio de dos mil veinte**, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, por lo que el plazo para la promoción de la acción de inconstitucionalidad transcurrió del **lunes tres de agosto al martes primero de septiembre de dos mil veinte**.



24. Consecuentemente, dado que las demandas de los partidos políticos nacionales de la Revolución Democrática y Acción Nacional, así como los partidos locales Todos por Veracruz y ¡PODEMOS!, se promovieron mediante el sistema electrónico de esta Suprema Corte, el quince, veintitrés de julio y trece de agosto, todos de dos mil veinte, respectivamente, mediante el uso de firma electrónica (e.firma/FIEL), así como que las demandas de los partidos nacionales –Movimiento Ciudadano y Revolucionario Institucional–, se depositaron en el buzón judicial implementado en este Alto Tribunal, el seis y diez de agosto del año de referencia, respectivamente, consideramos que se satisface el presupuesto procesal de temporalidad. Sin que sea obstáculo que las demandas presentadas vía electrónica se hayan promovido dentro del ámbito temporal declarado como inhábil por esta Suprema 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.

IV. LEGITIMACIÓN

25. Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de la ley reglamentaria en la materia,³⁰ disponen que los partidos políticos con registro podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad, para lo cual se deben satisfacer los siguientes extremos:

- a. Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;
- b. Que se promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local, según sea el caso);

³⁰ "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."



c. Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con las facultades para ello; y

d. Que las normas cuya invalidez soliciten deben ser de naturaleza electoral.

26. En el caso, este Tribunal Pleno observa que las demandas de los partidos políticos se encuentran signadas por personas que acreditan la respectiva representación de los accionantes, con documental idónea, así como que impugnan porciones normativas de carácter electoral.

27. Particularmente, el **Partido de la Revolución Democrática**, es un partido político nacional con registro ante el INE, y los integrantes de la Dirección Nacional Extraordinaria son Aída Estephany Santiago Fernández, Adriana Díaz Contreras, Karen Quiroga Anguiano, Ángel Clemente Ávila Romero y Fernando Belaunzarán Méndez, según consta en las certificaciones expedidas por la directora del Secretariado del INE.

28. En cuanto a ello, en los artículos transitorios tercero, numerales 1 y 4, inciso c), y cuarto, del Estatuto del Partido de la Revolución Democrática, aprobado en el XV Congreso Nacional Extraordinario, celebrado el diecisiete y dieciocho de noviembre de dos mil dieciocho,³¹ se dispuso que la Dirección Nacional Extraordinaria sería su representante legal, hasta la realización de la elección interna e instalación de los órganos de Dirección Nacional.

³¹ "**TERCERO.** El XV Congreso Nacional Extraordinario designará y nombrará por única ocasión la integración de la Dirección Nacional Extraordinaria en su sesión de fecha 17 y 18 de noviembre de 2018.

"1. La Dirección Nacional Extraordinaria ejercerá las facultades, funciones y atribuciones de la Dirección Nacional, y las que de manera superveniente se consideren necesarias.

" ...

"4. La Dirección Nacional Extraordinaria tendrá las siguientes facultades, funciones y atribuciones:

" ...

"c) **Será el representante del partido**, con facultades ejecutivas, de supervisión y de autorización de las decisiones de las demás instancias partidistas." (énfasis añadido).

"**CUARTO.** La Dirección Nacional Extraordinaria entrará en funciones a partir del diez de diciembre de dos mil dieciocho y se extinguirá hasta la realización de la elección interna e instalación de los órganos de Dirección Nacional."



29. Lo anterior, sin que este Tribunal Pleno pase por alto que el artículo 39, apartado B, fracción IV, del estatuto vigente del partido político de la Revolución Democrática –aprobado en el XVI Congreso Nacional Extraordinario, celebrado el treinta y uno de agosto y uno de septiembre de dos mil diecinueve–³² dispone que la representación legal del partido corresponde a la Presidencia Nacional de la Dirección Nacional Ejecutiva de las funciones de la Dirección Nacional Ejecutiva; sin embargo, no se tiene registro de que a la fecha se haya efectuado la elección de los órganos de dirección y de representación del mencionado partido. Razón por la cual la Dirección Nacional Extraordinaria se mantiene como su representante legal.

30. En esa tesitura, la demanda de acción de inconstitucional 150/2020, fue hecha valer por parte legitimada, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, a través de su dirigencia nacional, y la demanda presentada fue suscrita por quienes cuentan con la facultad para representarlos legalmente en términos de los estatutos que lo rigen.

31. Por su parte, el **Partido Acción Nacional**, es un partido político nacional con registro ante el INE, cuyo presidente del Comité Ejecutivo Nacional es Marko Antonio Cortés Mendoza, de conformidad con las certificaciones expedidas por la directora del Secretariado del INE.

32. Bajo esta línea, los artículos 53 y 57, primer párrafo, inciso a), de los estatutos vigentes del Partido Acción Nacional, prevén que el presidente de su Comité Ejecutivo Nacional será su representante legal.³³

³² "Artículo 39. Son funciones de la Dirección Nacional Ejecutiva las siguientes:

"...

"Apartado B

"De la Presidencia Nacional

"...

"IV. Representar legalmente al partido y designar apoderados, teniendo la obligación de presentar al pleno un informe trimestral de las actividades al respecto; ..."

³³ "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



33. Conforme a lo anterior, la demanda de la acción de inconstitucionalidad 153/2020, fue hecha valer por parte legitimada, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, a través de su dirigencia nacional, y la demanda presentada fue suscrita por quien cuenta con la facultad para representarlo legalmente en términos de los estatutos que lo rigen.

34. Por lo que hace al **Partido Todos por Veracruz**, es un partido político local, con registro ante el OPLEV, en el cual su presidente e integrantes de la Junta de Gobierno, así como secretario ejecutivo, son José de Jesús Vázquez González, Asunción Gómez Linares, Lizeth Guadalupe Zárate Pérez, Rafael Pérez Cárdenas y Víctor Manuel Arguelles Cortés, respectivamente, de conformidad con la certificación expedida por el secretario ejecutivo y representante legal del OPLEV.

35. En ese sentido, los artículos 12, primer párrafo, inciso E), fracción V; 22, último párrafo y 23 del estatuto vigente del Partido Todos por Veracruz, prevén que la Secretaría Ejecutiva será su representante legal.³⁴

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."

³⁴ **"Artículo 12.**

"Los organismos políticos de dirección del partido son:

" ...

"E) La Secretaría Ejecutiva.

" ...

"V. La Secretaría Ejecutiva es la responsable de coordinar las actividades del Consejo de Administración, conduce las actividades ordinarias de los órganos ejecutivos y su administración y ejerce la representación legal del partido. Cumple la función de secretario técnico de la Junta de Gobierno."

"Artículo 22.

" ...



36. Por ende, se acredita que la acción de inconstitucionalidad 154/2020, fue hecha valer por parte legitimada, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante la autoridad electoral correspondiente, a través de su dirigencia local, y la demanda presentada fue suscrita por quien cuenta con la facultad para representarlo legalmente en términos de los estatutos que lo rigen.

37. Asimismo, el **Partido Movimiento Ciudadano**, es un partido político nacional con registro ante el INE, donde los integrantes de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano son Clemente Castañeda Hoefflich, Alfonso Vidales Vargas, Rodrigo Samperio Chaparro, Royfid Torres, Perla Yadira Escalante, Verónica Delgadillo García, así como Jorge Álvarez Máynez, de conformidad con las certificaciones expedidas por la directora del Secretariado del INE.

38. Acorde con lo previsto en el artículo 20, numerales 1 y 2, inciso a) de los estatutos vigentes del Partido Movimiento Ciudadano, prevé que el presidente de su Comité Ejecutivo Nacional será su representante legal.³⁵

39. De ahí, la acción de inconstitucionalidad 229/2020, fue hecha valer por parte legitimada, toda vez que se trata de un partido político con registro acre-

"La Secretaría Ejecutiva auxiliará a la Junta de Gobierno y a su presidencia en el ejercicio de sus atribuciones y funciones; y dará seguimiento e informará a la junta sobre el cumplimiento de sus acuerdos, además de ejercer la representación legal del partido."

"Artículo 23.

"La secretaría ejecutiva tendrá las atribuciones siguientes:

"a) Representar legalmente al partido Todos por Veracruz. ..."

³⁵ **"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. Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la **Comisión Operativa Nacional** tendrán plena validez, con la aprobación y firma de la mayoría. ...

"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 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."



ditado ante las autoridades electorales correspondientes, a través de su dirigencia nacional, y la demanda presentada fue suscrita por quien cuenta con la facultad para representarlo legalmente en términos de los estatutos que lo rigen.

40. A su vez, el **Partido Revolucionario Institucional**, es un partido político nacional con registro ante el INE, cuyo presidente del Comité Ejecutivo Nacional es Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, de conformidad con las certificaciones expedidas por la directora del Secretariado del INE.

41. En esa línea argumentativa, el artículo 89, fracción XII, de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, prevé que el presidente de su Comité Ejecutivo Nacional será su representante legal.³⁶

42. Conforme a lo anterior, la demanda de la acción de inconstitucionalidad 230/2020, fue hecha valer por parte legitimada, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, a través de su dirigencia nacional, y la demanda presentada fue suscrita por quien cuenta con la facultad para representarlo legalmente en términos de los estatutos que lo rigen.

43. Finalmente, el **Partido Político ¡PODEMOS!**, es un partido político local, con registro ante el OPLEV, el presidente del Comité Central Ejecutivo es Francisco Garrido Sánchez, de conformidad con la certificación expedida por el secretario ejecutivo y representante legal del OPLEV.

³⁶ "Artículo 89. La persona titular de la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional tendrá las facultades siguientes:

" ...

"XIII. Representar al partido ante personas físicas y morales, ante toda clase de tribunales, autoridades e instituciones, con todas las facultades de apoderado general para pleitos y cobranzas, para actos de administración y actos de dominio, incluyendo facultades especiales, que conforme a la ley, requieran cláusula especial, con la única limitación de que, para enajenar o grabar (sic) inmuebles del partido, requerirá del acuerdo expreso del Consejo Político Nacional, pudiendo sustituir el mandato, en todo o en parte. Podrá así mismo otorgar mandatos especiales y revocar los que se hubieren otorgado y determinar las sustituciones teniendo facultades para celebrar convenios y firmar títulos y obligaciones de crédito, en los términos del artículo 9o. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; ..."



44. Al respecto, el artículo 47, fracción XII, del estatuto vigente del Partido Todos por Veracruz, prevé que el presidente del Comité Central Ejecutivo será su representante legal.³⁷

45. Por ende, se acredita que la acción de inconstitucionalidad 252/2020, fue hecha valer por parte legitimada, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante la autoridad electoral correspondiente, a través de su dirigencia local, y la demanda presentada fue suscrita por quien cuenta con la facultad para representarlo legalmente en términos de los estatutos que lo rigen.

46. Ahora bien, como se mencionó, los partidos políticos solamente pueden promover acción de inconstitucionalidad cuando las normas que pretendan impugnar tengan una naturaleza electoral, de no ser así, carecerían de legitimación para el presente medio de control constitucional.

47. Al respecto, esta Suprema Corte, ha establecido que el término "leyes electorales", para estos efectos, debe distinguir entre cuestiones relacionadas directamente con los procesos electorales, de aquéllas relacionadas de manera indirecta, todas susceptibles de ser sometidas a examen de constitucionalidad por los partidos políticos.

48. Dentro de las relacionadas directamente se han establecido: 1) las reglas que establecen el régimen normativo de los procesos electorales; y 2) los principios para la elección de determinados servidores públicos.

49. Por otra parte, como cuestiones relacionadas indirectamente, se han establecido las reglas sobre: 1) distritación y redistribución; 2) la creación de

³⁷ **Artículo 47.** El presidente del Comité Central Ejecutivo tendrá las atribuciones siguientes:

" ...

"XII. Representar al partido con todas las facultades de apoderado general para pleitos y cobranzas, así como para actos de administración y actos de dominio, incluyendo los que requieran cláusula especial conforme a la ley. Podrá delegar la representación de la relación laboral hacia el secretario de Administración y Finanzas. El ejercicio de los actos de dominio requerirá la autorización expresa del Consejo Político Estatal. El presidente tendrá la facultad para delegar y otorgar poderes para pleitos y cobranzas, actos de administración, así como para suscribir y aperturar cuentas de cheques ante instituciones bancarias y financieras; ..."



órganos administrativos para fines electorales; 3) la organización de las elecciones; 4) el financiamiento público; 5) la comunicación social de los partidos políticos; 6) los límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones en materia de financiamiento partidario; 7) los delitos y faltas administrativas de carácter electoral y sus sanciones; y 8) la integración de los órganos jurisdiccionales electorales.

50. De este modo, es posible distinguir un ámbito electoral para efectos de la procedencia, considerando como no electoral para tales efectos todo aquello que no se encuentre dentro de dicha esfera, es decir, aquello que no se relaciona directa ni indirectamente con los procesos electorales. Importante resulta no perder de vista que esta división de la materia electoral se hace con la única finalidad de determinar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad cuando es intentada por partidos políticos.

51. Siendo así, de una lectura integral de las normas impugnadas, este Alto Tribunal, advierte que, *prima facie*, todas ellas están relacionadas directa o indirectamente con la materia electoral, conforme al estándar mencionado.

52. Se afirma lo anterior porque las normas combatidas se refieren a temas como: a) financiamiento de los partidos políticos; b) desaparición de Consejos Municipales, entre lo cual se alega: i. la inconstitucionalidad de la locución "austeridad" como principio para la creación de unidades administrativas del OPLEV y ii. la inconstitucionalidad de la remoción de facultades del OPL para organizar procesos de participación ciudadana; c) las facultades de investigación del Tribunal Electoral estatal en procedimientos administrativos sancionadores; y, d) la revisión en la edad mínima para los miembros de los Consejos Distritales (reducción de veintitrés a dieciocho).

53. Por lo tanto, los partidos de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Todos por Veracruz, Movimiento Ciudadano, Revolucionario Institucional y ¡PODEMOS!, sí tienen legitimación para impugnar mediante esta vía las normas señaladas, dada la naturaleza electoral de las mismas, para efectos de la procedencia en este medio de control.

54. En consecuencia, al haberse acreditado los requisitos previstos en los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal, y 62, último párrafo,



de la ley reglamentaria, debe concluirse que la presente acción de inconstitucionalidad fue promovida por partes legitimadas para ello.

V. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

55. Del análisis de los escritos de demanda de las acciones de inconstitucionalidad se estima que fueron impugnadas las siguientes normas generales.

56. Por un lado, respecto a la demanda del **Partido de la Revolución Democrática**, se advierte lo siguiente:

a) Se cuestiona el Decreto 576, por lo que hace a su procedimiento legislativo.

b) De manera específica, se impugna la regularidad constitucional únicamente de los siguientes preceptos o disposiciones normativas de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave:

- Artículo 66, apartado A, incisos h) e i).
- Artículo 19, párrafos cuarto, quinto, octavo y noveno.
- Artículo 5, párrafos primero y tercero.

57. Respecto de la demanda del **Partido Acción Nacional**, se advierte lo siguiente:

a) Se cuestiona el Decreto 576, por lo que hace a su procedimiento legislativo.

b) De manera específica, se impugna la regularidad constitucional únicamente de los siguientes preceptos o disposiciones normativas de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave:

- Artículo 5, párrafos primero y tercero.



- Artículo 15, fracción V, inciso c).
- Artículo 19, párrafos cuarto, quinto, octavo y noveno.
- Artículo 66, apartado A, incisos h) e i) y apartado B, séptimo párrafo, en la porción normativa "*Los procedimientos administrativos sancionadores serán instruidos y resueltos por el tribunal*".

58. En relación con la demanda del partido político local **Todos por Veracruz**, se advierte que únicamente impugna la regularidad constitucional de los siguientes preceptos o disposiciones normativas de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave:

- Artículo 66, apartado A, incisos h) e i).
- Artículo 15, fracción V, inciso c).

59. En relación con la demanda del partido político **Movimiento Ciudadano** se advierte lo siguiente:

a) Se cuestiona el Decreto 576, por lo que hace a su procedimiento legislativo.

b) De manera específica, se impugna la regularidad constitucional **única-mente** de los siguientes preceptos o disposiciones normativas de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave:

- Artículo 15, fracción V, inciso c).
- Artículo 19, párrafos cuarto, quinto, octavo y noveno.
- Artículo 66, apartado A, párrafo primero e incisos g), en la porción normativa "austeridad", h) e i).

60. En relación con la demanda del partido político **Revolucionario Institucional** se advierte lo siguiente:



a) Se cuestiona el Decreto 576, por lo que hace a su procedimiento legislativo.

b) De manera específica, se impugna la regularidad constitucional únicamente de los siguientes preceptos o disposiciones normativas de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave:

- Artículo 15, fracción V, inciso c).
- Artículo 19, párrafos cuarto, quinto, octavo y noveno.
- Artículo 66, apartado A, incisos h) e i).

61. En relación con el partido local **¡PODEMOS!**, de la demanda se advierte lo siguiente:

a) Se cuestiona el Decreto 576, por lo que hace a su procedimiento legislativo.

b) De manera específica, se impugna la regularidad constitucional únicamente de los siguientes preceptos o disposiciones normativas de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave:

- Artículo 15, fracción V, inciso c).
- Artículo 66, apartado A, incisos h) e i).

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

62. **A. Falta de legitimación.** La autoridad legislativa estatal hizo valer como causal de improcedencia la falta de legitimación del partido político local Todos por Veracruz. A su juicio, en el momento de la promoción de la demanda constituía una asociación política y un partido político. Es **infundada** la causal respectiva.

63. Como ya se dijo en el apartado correspondiente a la legitimación, en autos obra constancia digital certificada relativa al certificado de registro como



partido político local expedido a la organización ciudadana denominada TXVER, Asociación Civil, emitido por el Consejo General del OPLEV, mediante el cual se acredita que dicho consejo general aprobó otorgar el registro a esa asociación civil como partido político, en sesión extraordinaria del diecinueve de junio de dos mil veinte, con lo que se acredita fehacientemente que al momento de la promoción de su demanda, el promovente sí contaba con la calidad de partido político.

64. No obsta para este Tribunal Pleno el hecho de que en el propio documento se estableciera que dicho certificado surtiría sus efectos a partir del primero de julio del dos mil veinte, ya que la calidad de la asociación política como partido político se consumó desde el momento mismo de su aprobación en la sesión extraordinaria del Consejo General del OPLEV, tres días antes de la presentación de la demanda vía electrónica, por lo que se trata de una cuestión meramente formal y no sustantiva que en modo alguno trastoca la calidad del promovente.

65. Adicionalmente, como se precisó en el apartado anterior, el plazo formal para la promoción de las presentes acciones de inconstitucionalidad transcurrió del lunes tres de agosto al martes uno de septiembre de dos mil veinte, por lo cual, al comienzo de ese plazo, se perfeccionaría la calidad del ente accionante como partido político local, en términos de lo previsto por el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal.³⁸

66. B. Omisión legislativa. En otro aspecto, el Congreso Local aduce que es improcedente el reclamo respecto a la supuesta omisión de legislar en materia de suspensión y revocación de mandato, porque los accionantes carecen de

³⁸ "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; ..."



legitimación para demandar este tipo de leyes, ya que los partidos políticos pueden ejercer una acción de inconstitucionalidad exclusivamente en leyes de materia electoral.

67. Cabe precisar que debe desestimarse el argumento, toda vez que está relacionado con el fondo del asunto y en concreto con la existencia de la omisión de legislar lo relativo a la revocación de mandato, por lo que será motivo del análisis de fondo de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.³⁹

68. C. Ausencia de conceptos de invalidez. Por otra parte, la autoridad legislativa refiere también que en ningún escrito de demanda se controvierten frontalmente las consideraciones establecidas en los antecedentes legislativos, mucho menos en las exposiciones de motivos de las iniciativas, ni razones o fundamentos en el dictamen correspondiente, mientras que el representante del gobernador del Estado plantea que debe declararse el sobreseimiento de las acciones de inconstitucionalidad por la ausencia de argumentos veraces y concretos en relación con cada una de las normas contenidas en el Decreto 576 impugnado.

69. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que no asiste razón a lo señalado por las autoridades locales en ambos informes, de la mera síntesis que se efectuó de las demandas se puede advertir que los partidos políticos actores sí hacen valer distintos argumentos para cuestionar la constitucionalidad del Decreto 576 materia de impugnación.

70. Por un lado, los partidos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano y Revolucionario Institucional hacen valer una serie de argumentos tendentes a demostrar la existencia de violaciones en el proceso legislativo, situación que, desde su perspectiva, torna inconstitucional la totalidad del decreto impugnado; por otro lado, los cinco partidos accionantes señalan una serie de consideraciones que combaten el contenido de distintas normas reformadas mediante el Decreto 576, considerando un impacto trascendental la desaparición de los órganos municipales.

³⁹ Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia P./J. 36/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.", (Visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 865 y de registro digital: 181395).



71. Luego, contrario a lo alegado por ambos Poderes locales, en las cinco demandas presentadas por los distintos partidos políticos local y nacionales, sí se hicieron valer planteamientos a través de los cuales se controvierte la regularidad constitucional del Decreto 576 y su procedimiento legislativo (acciones de inconstitucionalidad 153/2020, 229/2020 y 230/2020), así como de distintas normas generales por su contenido sustantivo.

VII. PRECISIÓN METODOLÓGICA

72. En las demandas de acción de inconstitucionalidad, los partidos políticos presentaron distintos conceptos de invalidez para impugnar, por una parte, el procedimiento legislativo del Decreto 576 y, por la otra, cuestionaron de manera específica el contenido de una serie de preceptos reformados mediante ese decreto.

73. Así, en primer lugar se analizará el concepto de invalidez planteado en contra del procedimiento legislativo por falta de consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas –que es de estudio previo, porque en caso de resultar fundado su efecto sería la invalidez total del decreto por el que se emitió la Ley Electoral local–, dados los efectos generales sobre la totalidad de las normas reclamadas que podría tener. Resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 32/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS."⁴⁰

⁴⁰ De texto: "El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, marzo de dos mil tres, 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



VIII. FALTA DE CONSULTA INDÍGENA

74. Los partidos políticos de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional señalan que se omitió llevar a cabo una consulta previa a los pueblos indígenas, como parte del proceso legislativo que a su vez garantiza el derecho a la consulta indígena, por lo que la reforma no se hizo con el consentimiento de los pueblos originarios en el Estado.

75. Este Tribunal Pleno considera que el Decreto 576 impugnado resulta inválido porque en el caso no se advierte que en el proceso legislativo de reforma a la Constitución Local se consultara su opinión a los pueblos indígenas sobre la misma, a fin de garantizar el derecho fundamental a la consulta indígena, como alegaron en sus conceptos de invalidez los partidos de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional.

76. Para un mejor entendimiento sobre este tema, es necesario plasmar el parámetro de control que rige la consulta indígena y conforme al cual deben estudiarse las medidas legislativas que potencialmente afecten derechos indígenas y, posteriormente, se analizará si el Decreto 576 se ajusta al parámetro que rige la obligación de llevar a cabo la consulta indígena.

77. **Precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Este Tribunal Pleno, con base en lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo primero y 2o. de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ha concluido reiteradamente que los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos 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.

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.", Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 776 y de registro digital: 170881.



78. Las características señaladas han sido desarrolladas de la siguiente manera:

a) **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.

b) **La consulta 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.

c) **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.

d) **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.

79. 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. Al respecto, esta Suprema Corte ha señalado que 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 nece-



sario 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.⁴¹

80. Tales consideraciones han sido reiteradas en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019,⁴² la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019.⁴³

81. Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 81/2018,⁴⁴ 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.

82. En las consideraciones se sostuvo 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 los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

83. Además, 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

⁴¹ Tal y como se resolvió en la acción de inconstitucionalidad 31/2014 resuelta el ocho de abril de dos mil dieciséis; así como la controversia constitucional 32/2012, resuelta el veintinueve de mayo de dos mil catorce.

⁴² Resuelta el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

⁴³ Resuelta el doce de marzo de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

⁴⁴ Resuelta el veinte de abril de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



ello ha sido realizado– permitan incidir en el contenido material de la medida legislativa correspondiente.

84. Las referidas consideraciones se reiteraron de manera reciente al resolver la acción de inconstitucionalidad 136/2020⁴⁵ 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 164/2020,⁴⁶ 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.

85. **Análisis del caso concreto.** Establecidos los criterios de esta Suprema Corte, procede analizar si en el caso concreto el legislador del Estado de Veracruz observó el mandato constitucional.

86. En primer lugar, es necesario determinar si en el caso concreto el Decreto Número 576 con el que se reformó y adicionó el artículo 5 de la Constitución del Estado de Veracruz es susceptible de afectar directamente a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos 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. En segundo lugar, de ser el caso, 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.

87. El Poder Legislativo del Estado de Veracruz reformó el primer y adicionó un tercer párrafo en el artículo 5 de la Constitución Local, mediante el

⁴⁵ Resuelta en sesión de ocho de septiembre de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, por unanimidad de once votos.

⁴⁶ Resuelta en sesión de cinco de octubre de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, por unanimidad de once votos.



Decreto 576 impugnado. El contenido de las porciones normativas del artículo reformado, se transcriben a continuación, insertos en un cuadro comparativo con la norma previa a su modificación, con la finalidad de determinar si procedía o no llevar a cabo la consulta a los pueblos originarios del Estado de Veracruz.

Constitución Política del Estado de Veracruz	
Texto vigente con anterioridad a la reforma impugnada	Texto aprobado en el Decreto 576 impugnado
<p>"Artículo 5. El Estado tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley promoverá y protegerá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social; y garantizará a sus integrantes el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres en los términos que establezca la ley."</p>	<p>"Artículo 5. El Estado <u>tiene una composición pluricultural y diversidad étnica</u> sustentada originalmente en sus pueblos indígenas <u>y sus diferentes expresiones lingüísticas</u>. La ley promoverá y protegerá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social; y garantizará a sus integrantes el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres en los términos que establezca la ley <u>otorgando la garantía más amplia en el acceso a la justicia y participación ciudadana</u>.</p> <p>"...</p> <p>"<u>Los pueblos indígenas tienen derecho a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural del Estado.</u>"</p>

88. Como se observa, la regulación que se hace en las porciones normativas impugnadas sí son susceptibles de afectar directamente los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de la entidad, y, en consecuencia, existía la obligación de consultarles directamente, en forma previa a la emisión del decreto impugnado.

89. Se trata de cambios legislativos que inciden en los derechos humanos y de participación política de los pueblos y comunidades indígenas o afroame-



canas 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.

90. 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 impugnado se advierte que, como fue planteado por los partidos políticos de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional, 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.

91. Por otra parte, tal y como se determinó al resolver las acciones de inconstitucionalidad 136/2020 y 164/2020 antes referidas, es un hecho notorio para esta potestad jurisdiccional que, el once de marzo de dos mil veinte, la Organización Mundial de la Salud declaró a la pandemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), como una emergencia de salud pública de interés internacional.

92. 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)".

93. 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.⁴⁷

94. 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.⁴⁸

⁴⁷ **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.

"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."

⁴⁸ **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 cardíaca), 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



95. 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.

96. 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.

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 las áreas 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 aquellos que resulten necesarios para hacer frente a la contingencia, de manera enunciativa, hospitales, clínicas, farmacias, laboratorios, servicios médicos, financieros, 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.

"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."



97. 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.

98. 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:

"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."

99. 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 afromexicanas es recomendable abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o continuar con éstas, en los casos en que debía darse participación activa a este sector históricamente discriminado.

100. 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 afromexicanas 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 afromexicana del Estado de Veracruz.

101. Por lo anterior, lo procedente es declarar la invalidez de la totalidad del Decreto 576 mediante el cual se reformó el párrafo primero y se adicionó el párrafo



tercero del artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por contravenir el derecho a la consulta indígena y afroamericana prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificada por México en agosto de mil novecientos noventa.

IX. DECISIÓN Y EFECTOS

102. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV y 45,⁴⁹ en relación con el 73, de la ley reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte considera que, al advertirse una violación en el procedimiento legislativo, debe declararse la inconstitucionalidad en su totalidad del Decreto 576, mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado el veintidós de junio de dos mil veinte en la Gaceta Oficial del Estado.

103. En consecuencia, dado que este Decreto 576 reformó la Constitución Local 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 Veracruz deberá regirse por las normas que estaban vigentes previo al referido decreto invalidado.⁵⁰ Acla-

⁴⁹ **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."

⁵⁰ 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 dos mil siete, página 778 y registro digital: 170878, 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



rándose que, conforme a lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal,⁵¹ la legislación anterior que cobrará de nuevo vigor no puede ser reformada durante el proceso electoral, salvo que se trate de modificaciones no fundamentales.

104. Finalmente, esta declaratoria de inconstitucionalidad surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente sentencia al Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, dando lugar a la reviviscencia de las normas de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, previas a la expedición del referido Decreto Número 576, 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.

105. Por todo lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno

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 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."

⁵¹ **"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."



RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto Número 576 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de junio de dos mil veinte, en los términos del apartado VIII de la presente decisión.

TERCERO.—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 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, previas a la expedición del referido Decreto Número 576, 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, tal como se precisa en el apartado IX 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 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 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, VI y VII relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la precisión de las normas reclamadas, a las causas de improcedencia y a la precisión metodológica.

En relación con el punto resolutivo segundo:

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 Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VIII, relativo a la falta de consulta indígena, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 576 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de junio de dos mil veinte. Los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

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 IX, relativo a la decisión y efectos, consistente en: 1) determinar la reviviscencia de las normas de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, previas a la expedición del Decreto Número 576 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de junio de dos mil veinte, la cual no puede ser reformada durante el proceso electoral, salvo que se trate de modificaciones no fundamentales, 2) determinar que la declara-



ción de invalidez decretada en este fallo surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 3) condenar al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave a que, 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, realice la consulta respectiva y emita la legislación correspondiente.

En relación con el punto resolutive 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.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aisladas P./J. 144/2005, P./J. 12/2008, P./J. 35/2004, P./J. 30/2007, P./J. 33/2007, 2a./J. 19/2011, P./J. 31/2009, P./J. 36/2009, P./J. 13/2006, P. VIII/2007, P. L/2008 y 1a. CXLV/2009 citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXII, noviembre de 200, página 111, XXVII, febrero de 2008, página 1871, XIX, junio de 2004, página 864, XXV, mayo de 2007, páginas 1515 y 1524, XXXIII, febrero 2011, página 704, XXIX, abril de 2009, páginas 1122 y 1109, XXIII, febrero 2006, página 1365, XXV abril de 2007, página 6, XXVII, junio de 2008, página 717 y XXX, septiembre de 2009, pagina 2712, con números de registro digital: 176707, 170238, 181396, 172521, 172426, 162868, 167470, 167521, 175939, 172667, 169437 y 166422, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 66/2014 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de diciembre de 2014 a las 9:35 horas, con número de registro digital: 2008150.

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. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE SU APLICACIÓN O AL EN QUE SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO FEDERAL TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA GENERAL O PRONUNCIADO EL ACTO QUE SEA OBJETO DE LA CONTROVERSIA.

IV. CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI DURANTE SU TRAMITACIÓN, AL RESOLVER UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DECLARA LA INVALIDEZ DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA EN ÉSTA Y EN AQUÉLLA, DEBE ESTIMARSE QUE HAN CESADO SUS EFECTOS Y, POR ENDE, DEBE SOBRESEERSE (ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO TRANSITORIO Y EL ANEXO 2 DEL DECRETO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO POR EL QUE SE APROBÓ EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL "TIERRA Y LIBERTAD" EL VEINTINUEVE DE ENERO DE DOS MIL VEINTE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 42/2020. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 26 DE NOVIEMBRE 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: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.

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

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** Por escrito presentado el doce de marzo de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Carmen Verónica Cuevas López, en su carácter de Magistrada presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como del secretario de Gobierno de esa entidad, por los siguientes actos:

"...

"IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como el medio oficial en que se hubieran publicado:

"A) Del Gobernador Constitucional del Estado de Morelos se demanda:

"La invalidez de la alteración y/o modificación del anteproyecto de presupuesto que este Poder actor envió al Poder Ejecutivo para que a su vez este último enviara al Poder Legislativo para los efectos de su aprobación, así como sus consecuencias jurídicas, llevadas a cabo dentro y durante el procedimiento para la integración del proyecto de presupuesto de egresos para el ejercicio fis-



cal del año dos veinte (sic), correspondiente al Poder Judicial del Estado de Morelos y especialmente, del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, pues inconstitucionalmente redujo la cuantía establecida en el mismo y remitió un documento diverso al Congreso del Estado de Morelos para su aprobación, en relación con el mencionado presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, un presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil veinte, que no fue presentado por este Poder Judicial actor, ya que al modificarse por el Ejecutivo no cumplió con su deber constitucional de enviar el anteproyecto de presupuesto aprobado por la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos y remitido al Ejecutivo para que por su conducto se entregara al Congreso del Estado.

"B) De la LIV Legislatura del Estado de Morelos se demanda:

"a) La invalidez por sí y por vicios propios del proceso legislativo y del Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno (661]), publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' Número 5777 de fecha veintinueve de enero de 2020 a través del cual el Poder Legislativo de Morelos aprobó el presupuesto de egresos para el Gobierno del Estado de Morelos, correspondiente al ejercicio fiscal del año 2020, en inobservancia de lo dispuesto en los artículos 32, párrafo segundo y 40, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, que garantizan recursos económicos al Poder Judicial del Estado a razón del 4.7% del gasto programable del presupuesto general del Estado y con ello vulneran la independencia y autonomía del Poder actor transgrediendo con ello lo dispuesto por el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"b) La invalidez del concepto de gasto programable que ilegalmente el Congreso del Estado de Morelos realiza en el decreto por el que aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2020, al resultar una redefinición a la sentada en el Decreto Tres Mil Doscientos Cuarenta y Nueve (3249), publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' 5611, de once de julio de dos mil dieciocho –en que se fundó la autonomía financiera del Poder Judicial–, lo que evidencia el vicio constitucional de subordinar al Poder Judicial a través de la reducción de los recursos económicos que constitucionalmente le corresponden.



"C) Del secretario de Gobierno del Estado de Morelos se demanda:

"El refrendo y la publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' Número 5777 de fecha veintinueve de enero de 2020 (sic) a través del cual el Poder Legislativo de Morelos aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2020. ..."

SEGUNDO.—Preceptos constitucionales que se estiman violados. La parte actora señaló como preceptos violados los artículos 14, 16, 17, 20, 41, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—Conceptos de invalidez. Los conceptos de invalidez planteados se resumen a continuación.

1. El decreto que contiene el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2020 es inconstitucional, porque el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos carece de facultades para modificar el anteproyecto que, de manera independiente, elabora el Poder Judicial; es decir, en términos del artículo 70, fracción XVIII, inciso c), de la Constitución Política del Estado, el gobernador es un mero intermediario entre el Poder Judicial y el Legislativo para efectos de presupuesto, por tanto, no puede modificar el anteproyecto que ahora se defiende, sino que simplemente debe integrarlo al paquete económico que se remite al Poder Legislativo, y será éste quien determine aprobarlo o modificarlo.

El marco normativo ordena que el gobernador del Estado debía incorporar a la iniciativa del presupuesto de egresos el anteproyecto de presupuesto elaborado por el Poder Judicial, como lo ordena el último párrafo del artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, de donde es indudable que el gobernador únicamente funge como intermediario, de ahí la inconstitucionalidad del decreto combatido; y, que en este sentido, debe observarse la jurisprudencia P./J. 69/2006, de rubro: "PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. SU TITULAR CARECE DE FACULTADES PARA MODIFICAR EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE ESA ENTIDAD."

Insiste en que con apoyo en los artículos 92-A, 109-Bis y 109-Quáter de la Constitución del Estado, 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto



Público del Estado de Morelos, así como 117 y 119 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, el Poder Judicial de la entidad formula su anteproyecto de presupuesto y lo envía al gobernador del Estado para que lo incorpore a la propuesta general, pero esas disposiciones no le permiten revisar, modificar o alterar el anteproyecto en cuestión; incluso, en el anteproyecto enviado no sólo se contempló al Tribunal Superior de Justicia, sino que se agregó lo relativo al Tribunal de Justicia Administrativa y el Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, como lo ordena esa normativa.

Aunado a que la suma propuesta por el Poder Judicial se calculó tomando en consideración el gasto programable correspondiente al año dos mil diecinueve, en el entendido de que si el presupuesto total del Estado y, por tanto, el gasto programable aumenta se tendrían que hacer las adecuaciones pertinentes, en virtud de que la Constitución del Estado en su artículo 74, primer párrafo, prevé un presupuesto para el Poder Judicial del cuatro punto siete por ciento (4.7%) del gasto programable.

Consecuentemente, el acto llevado a cabo por el gobernador, plasmado en el decreto impugnado, transgrede la independencia y autonomía del Poder Judicial de la entidad, ya que invade la competencia que la Constitución Local le reconoce, y todo esto porque indebidamente modificó el anteproyecto de presupuesto de egresos que se le remitió, subordinando al Poder Judicial, de ahí la inconstitucionalidad del presupuesto de egresos reclamado, concretamente de su artículo décimo octavo y anexo 2.

2. El artículo décimo octavo del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2020 del Estado de Morelos no contiene una cifra que equivalga al cuatro punto siete por ciento (4.7%) del gasto programable que debe autorizarse al Poder Judicial de esa entidad.

En efecto, la disposición en cuestión es inconstitucional, pues con ella el Congreso del Estado viola la autonomía e independencia del Poder Judicial Local, toda vez que modificó el monto solicitado para el presupuesto, además de que no contiene las operaciones aritméticas necesarias para demostrar que la cifra plasmada corresponde al cuatro punto siete por ciento (4.7%) del gasto programable que constitucionalmente debe otorgársele. Es decir, si bien el Congreso del Estado tiene facultades para modificar el presupuesto de egresos, también lo es que respecto del presupuesto del Poder Judicial debe autorizarle



el cuatro punto siete por ciento (4.7%) del gasto programable, ya que es una obligación prevista en los artículos 32, segundo párrafo y 40, fracción V, de la Constitución de Morelos, esto para salvaguardar la independencia de los juzgadores.

Que lo anterior claramente se desprende de las consideraciones del Decreto Tres Mil Doscientos Cuarenta y Nueve (3249), publicado en el Periódico Oficial de la entidad el once de julio de dos mil dieciocho, donde se explican las razones de ese porcentaje específico; además, la reducción del presupuesto no corresponde a la definición de gasto programable a que se refiere la Constitución del Estado, en todo caso, la diferencia en el monto de los recursos que anualmente se asignen al Poder actor depende de la mayor o menor captación de ingresos en un ejercicio fiscal, y no por determinación unilateral o caprichosa de los Poderes demandados, como acontece en el caso.

Subraya que del texto del decreto reclamado y sus anexos que desglosan las partidas presupuestarias, se acredita que se limitan a señalar el monto del presupuesto y su detalle de partidas, pero no existe mayor referencia en el sentido de si los recursos asignados al Poder Judicial equivalen al cuatro punto siete por ciento (4.7%) que por disposición constitucional le corresponde, máxime que por su naturaleza la decisión combatida exige una motivación reforzada.

3. En otro aspecto explica que es inconstitucional el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2020 porque no contiene una partida presupuestal particular y suficiente para el pago de pensiones.

Explica que el Congreso del Estado al aprobar el presupuesto de egresos violó el principio de autonomía en la gestión presupuestal del Poder Judicial, en especial del Tribunal Superior de Justicia, porque no autorizó los recursos suficientes para el pago de las pensiones y jubilaciones del personal en retiro de ese tribunal, a pesar de la obligación consignada en el artículo 32, párrafo séptimo, de la Constitución del Estado y 61, fracción II, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.

El Congreso demandado autorizó una partida presupuestal para el pago de decretos jubilatorios por la cantidad de \$70'000,000.00 (setenta millones de pesos 00/100 M.N.), cifra alejada a la solicitada por el Poder Judicial en su



anteproyecto de presupuesto, que asciende a la suma de \$164,246'049,208.00 (ciento sesenta y cuatro mil millones doscientos cuarenta y seis millones cuarenta y nueve mil doscientos ocho pesos 00/100 M.N.), la cual se integra de la siguiente manera:

Conceptos	Monto
Personal jubilado	\$103'626,325.00
Personal jubilado con decreto controvertido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación	\$37'511,396.00
Incremento a jubilaciones pendientes de aplicar desde abril de 2015 en relación con el aumento del SMG conforme al artículo 66 de la Ley del Servicio Civil	\$16'911,377.00
Personal jubilado con decreto controvertido y resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación referidos en oficios PDM/014/2 AÑO 191/2019 y PDM/014/2 AÑO 193/2019	\$6'197,110.00
Total	164,246'049,208.00 (sic)

Argumenta que de la lectura a ese cuadro se evidencian los recursos necesarios sólo para cumplir con las obligaciones ya existentes a octubre de dos mil diecinueve por la suma solicitada, y que el Congreso del Estado estaba obligado a garantizar en una partida presupuestal independiente de aquellos recursos que constitucionalmente corresponden al Poder Judicial, sobre todo para no lesionar a éste en su autonomía presupuestal; empero, la autoridad demandada le impuso una carga económica que atenta contra la función normal de la administración de justicia. Por ende, viola el principio de autonomía en la gestión presupuestal al disponer de los recursos de uno de los Poderes del Estado destinados a la función que le toca desempeñar, cuando en términos del artículo 116 de la Constitución Federal el Poder Judicial es autónomo en la administración y disposición de su presupuesto.

Aduce que lo decidido por el Poder Legislativo equivale a subordinar al Poder actor, al determinar la distribución de sus recursos, simulando que cumplía con la obligación de prever la partida presupuestal para el pago de pensiones con la supuesta inclusión en el presupuesto de egresos de la partida denominada "Pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia".



Aún más cuando los recursos presupuestados no son ni la mitad de lo necesario para cumplir con los decretos jubilatorios, y que el Congreso del Estado tiene conocimiento directo de la obligación del pago de pensiones, según se desprende de los oficios PDM/014/2 AÑO 191/2019 y PDM/014/2 AÑO 193/2019, suscritos por el presidente de su mesa directiva, por los cuales se solicitaron recursos para el cumplimiento de las controversias constitucionales 187/2018, 185/2018, 246/2017, 317/2017, 186/2018, 293/2017 y 324/2017; aunado a que ante el gobernador mediante oficio MCVCL/JUNTA ADMON/2425/2019, de siete de octubre de dos mil diecinueve, la presidenta del Tribunal Superior de Justicia remitió el anteproyecto de presupuesto de egresos en el que detalló la necesidad de los recursos para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del pago de decretos jubilatorios.

Incluso a la diputada presidenta de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso del Estado de Morelos le fue remitido el anteproyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial mediante oficio DGA/ORG/0672/2019, de trece de diciembre de dos mil diecinueve, esto en atención al diverso oficio CDM/2 AÑO 257/2019 por el cual solicitó se informara lo relativo a los recursos económicos vinculados al cumplimiento de ciento dieciséis controversias constitucionales resueltas por la Suprema Corte; lo que además es un hecho notorio para el propio Alto Tribunal, quien en sesión de veinticinco de febrero de dos mil diecinueve, autorizó el "*Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de veinticinco de febrero de dos mil diecinueve, relacionado con el cumplimiento de las ejecutorias derivadas de las controversias constitucionales falladas por las Salas de este Alto Tribunal, relativas al pago de pensiones de servidores públicos adscritos al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos*", publicado el cuatro de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación, en el que obligó a los Poderes Ejecutivo y Legislativo demandados el cumplimiento de esas controversias con motivo de los diversos decretos pensionarios de los trabajadores al servicio del Poder Judicial del Estado de Morelos. Por ende, tenían pleno conocimiento del presupuesto que se requiere para ese efecto y, a pesar de ello, no lo previeron de esa forma.

Asimismo aduce que el legislador morelense no tomó en cuenta la autonomía financiera del Poder Judicial del Estado a que se refiere la exposición de



motivos que culminó con la reforma de los artículos 32 y 40, fracción V, de la Constitución del Estado de Morelos, elemento que demuestra la vulneración a los principios de división de poderes y autonomía en la gestión presupuestaria del Poder actor, básicos para su independencia, de donde se demuestra la violación al artículo 116 de la Constitución General, pues el Congreso Local tiene la obligación ineludible de aprobar una partida específica, necesaria y suficiente para cubrir las pensiones y jubilaciones del personal en retiro del Poder Judicial, sin afectar el presupuesto para las funciones propias de la administración de justicia.

4. En el cuarto y último concepto de invalidez la parte actora reitera la violación al principio de autonomía financiera que protege el artículo 32, párrafo segundo, y 40, fracción V, de la Constitución Estatal, porque el decreto reclamado no contiene un porcentaje por concepto de presupuesto equivalente al cuatro punto siete por ciento (4.7%) del monto total del gasto programable del Gobierno del Estado, con lo que se acredita la violación a su esfera competencial en términos de los diversos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Federal, por cuanto prevén el principio de independencia judicial y las garantías con las que ésta se logra.

Aduce que con la reforma a la Constitución Local de once de julio de dos mil dieciocho, contenida en el Decreto Tres Mil Doscientos Cuarenta y Nueve (3249) que introdujo ese porcentaje, el Congreso de la entidad utilizó un concepto de gasto programable, entendido como aquel que *"... comprende las erogaciones destinadas al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones, dependencias y entidades del Gobierno del Estado, entre las cuales se considera a los Poderes del Estado, la administración pública central y entidades de la administración pública paraestatal, consignadas en un programa para su mejor control y evaluación"*,¹ el cual coincide con el que en su momento se utilizó

¹ En ese decreto, concretamente en las consideraciones, se lee en efecto, una definición de gasto programable, en los siguientes términos:

"Artículo primero. Para efectos del presente decreto se entenderá por:

"...

"XXII. Gasto programable: Comprende las erogaciones destinadas al cumplimiento de las atribuciones de la instituciones (sic), dependencias y entidades del Gobierno del Estado, entre las cuales se considera a los Poderes del Estado, la administración pública central y entidades de la administración pública paraestatal, consignadas en un programa para su mejor control y evaluación.



para el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal 2012, esto es, en una fecha anterior al decreto por el que se le otorgó el porcentaje que defiende.

Y que lo anterior significa que el presupuesto autorizado en el decreto reclamado no tiene sustento en la definición de gasto programable que se introdujo en el ya citado Decreto Tres Mil Doscientos Cuarenta y Nueve (3249), pues en el que ahora se analiza, concretamente en el artículo segundo, fracción XVII, se lee lo siguiente: "*Gasto estatal programable, al gasto no etiquetado, que se destina al cumplimiento de los fines y funciones propias del Estado, que se encuentran directamente relacionados con los programas a cargo de los ejecutores del gasto previamente establecidos, para alcanzar los objetivos y metas, los cuales tienen un efecto directo en la actividad económica y social de la población*".²

En otras palabras, con esa definición el Congreso Local realiza una nueva interpretación del concepto de gasto programable, con el objetivo de dotar de menores recursos al Poder Judicial.

Por eso subraya que la interpretación correcta de ese concepto es aquella del Decreto Tres Mil Doscientos Cuarenta y Nueve (3249), que le otorgó un porcentaje fijo de presupuesto, pues incluso, coincide con el de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 2, fracción XXVII.³

Es por ello que enfatiza la violación al principio de independencia y autonomía presupuestal, poniendo como ejemplo lo que ocurrió con el presupuesto de

"Como puede apreciarse, el gasto programable se integra mayoritariamente de los recursos destinados a la operación de los poderes públicos y organismos auxiliares, incluyendo aquellos que cuentan con autonomía otorgada por virtud de la Constitución Política Local."

² En la segunda sección del Periódico Oficial de veintinueve de enero de dos mil veinte, exhibido por las autoridades demandadas, esa disposición es del tenor siguiente:

"Artículo segundo. Para los efectos del presente decreto, se entenderá por:

"...

"XVII. Gasto estatal programable, al gasto no etiquetado, que se destina al cumplimiento de los fines y funciones propias del Estado, que se encuentran directamente relacionados con los programas a cargo de los ejecutores del gasto previamente establecidos, para alcanzar los objetivos y metas, los cuales tienen un efecto directo en la actividad económica y social de la población."

³ **"Artículo 2.** Para efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"XXVII. Gasto programable: las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población."



egresos para el ejercicio fiscal de 2012 del Estado de Morelos,⁴ en el que se estableció por primera vez la necesidad de garantizar un porcentaje con apoyo en el concepto de gasto programable, que a su vez coincide con el de la multicitada reforma de la Constitución Local.

En consecuencia, el artículo décimo octavo del presupuesto impugnado es inconstitucional porque no se respeta el porcentaje del cuatro punto siete por ciento (4.7%) para efectos del presupuesto del Poder Judicial; y porque se formula una nueva interpretación del concepto gasto programable que provocó que se autorizaran menos recursos, a pesar de que por ejemplo, el Ejecutivo del Estado en la controversia constitucional 185/2018⁵ reconoce que desde el presupuesto para 2019, correspondía al Poder Judicial una cantidad mayor de recursos.

CUARTO.—Trámite y admisión. El Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante proveído de diecisiete de marzo de dos mil veinte, ordenó formar y registrar el expediente relativo bajo el número 42/2020, y lo turnó al Ministro Alberto Pérez Dayán.

Posteriormente, el Ministro instructor por acuerdo de cinco de junio siguiente, admitió a trámite la demanda; reconoció el carácter de demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno del Estado de Morelos; requirió al Poder Legislativo para que al dar contestación a la controversia enviara copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado, así como al Poder Ejecutivo para que remitiera copia certificada de las constancias que integren el paquete económico que presentó el primero

⁴ En el Periódico Oficial de veintiuno de diciembre de dos mil once, se publicó el presupuesto de egresos que rigió para 2012, cuyo artículo primero, fracción XXII se reproduce a continuación:

"Artículo primero. Para efectos del presente decreto se entenderá por:

"...

"XXII. Gasto programable: Comprende las erogaciones destinadas al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones, dependencias y entidades del Gobierno del Estado, entre las cuales se considera a los Poderes del Estado, la administración pública central y entidades de la administración pública paraestatal, consignadas en un programa para su mejor control y evaluación."

⁵ Fallada en la Primera Sala en sesión de veintidós de mayo de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



de octubre de dos mil diecinueve ante el Legislativo del Estado, y un ejemplar o copia certificada del Periódico Oficial donde se publicó el referido decreto impugnado.

De igual forma ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

QUINTO.—Acuerdo que tiene por rendido el informe al Poder Ejecutivo del Estado. Por acuerdo de seis de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor tuvo por rendido el informe requerido al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, por exhibidas las documentales que acompañó, incluidas las copias certificadas de las constancias que integran el paquete económico que presentó el primero de octubre de dos mil diecinueve ante el Legislativo, así como del Periódico Oficial del decreto impugnado.

Ese informe se tiene a la vista para la resolución de este expediente.

SEXTO.—Proveído que tiene por rendido el informe requerido al Poder Legislativo y segundo requerimiento. Por acuerdo de treinta y uno 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; y en virtud de que ese Poder no exhibió copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado, se le requirió nuevamente para que enviara la copia certificada respectiva.

Ese informe se tiene a la vista para la resolución de este expediente.

SÉPTIMO.—Auto que tiene dando cumplimiento al requerimiento formulado al Poder Legislativo. Por proveído de diecisiete de septiembre de dos mil veinte, el Ministro instructor tuvo por cumplido el requerimiento formulado al Legislativo, al exhibir copias certificadas de los antecedentes legislativos del decreto impugnado.

OCTAVO.—Opinión de la Fiscalía General de la República. La Fiscalía General de la República se abstuvo de formular pedimento, ni expresó manifestación alguna.



NOVENO.—**Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el quince de octubre de dos mil veinte se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, en términos del diverso 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto suscitado entre los Poderes del Estado de Morelos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** A continuación se analiza la oportunidad en la presentación de la demanda.

El Decreto Seiscientos Sesenta y Uno por el que se aprobó el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre del 2020, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el veintinueve de enero de dos mil veinte.

Por su parte, el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone lo siguiente:

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."



Como se advierte, el plazo para la promoción de la controversia constitucional tratándose de normas generales es de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

En el caso, si el decreto combatido fue publicado el veintinueve de enero de dos mil veinte, el plazo referido transcurrió del treinta de enero al dieciséis de marzo de ese año, descontando los días uno, dos, tres, cinco, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve de febrero, uno, siete, ocho y nueve de marzo,⁶ por haber sido inhábiles, de conformidad con los artículos 2 y 3 de la ley de la materia, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Acuerdo General Número 18/2013 del Tribunal Pleno.

Luego, si la demanda de controversia constitucional se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el doce de marzo de dos mil veinte, es claro que su presentación resultó oportuna.

TERCERO.—Legitimación activa y pasiva. En la especie se cumple con el requisito en comento, atento a los razonamientos que se desarrollan a continuación.

Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé lo siguiente:

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

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

⁶ Por lo que hace al nueve de marzo se declaró inhábil según sesión privada del Tribunal Pleno de veinticuatro de febrero de dos mil veinte y el comunicado de prensa 044/2020 de veintiséis siguiente, al tratarse del denominado "Un día sin mujeres".



"...

"h) Dos poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria⁷ señalan que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre los Poderes de los Estados, en relación con la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, la que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

En el sumario que se examina se tiene que la demanda fue promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos por conducto de la Magistrada presidenta del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina de ese Poder, quien cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional de conformidad con los artículos mencionados; y porque esa personalidad la acreditó con copia certificada del acta de la sesión extraordinaria solemne plenaria de cuatro de mayo de dos mil dieciocho, del Pleno de ese tribunal, en la que fue electa y se le tomó protesta para el cargo con el que se ostenta.⁸

Además, dicha funcionaria cuenta con facultades para representar al Poder Judicial del Estado de Morelos en términos del artículo 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de esa entidad.⁹

⁷ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

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."

⁸ Fojas treinta y dos a treinta y seis de la controversia constitucional.

⁹ **Artículo 35.** Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"I. Representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del Tribunal Superior de Justicia."



A su vez, la legitimación pasiva la tienen los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el secretario de Gobierno del Estado de Morelos, conforme a los artículos 10, fracción II,¹⁰ y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

Por cuanto hace al Poder Legislativo del Estado, compareció a contestar la demanda el diputado Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, quien acreditó su personalidad con copia certificada del acta de sesión de la Junta previa iniciada el veintinueve de agosto y concluida el treinta de agosto de dos mil dieciocho.¹¹

Aunado a que el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos¹² prevé que son atribuciones del presidente de la mesa directiva, entre otras, la de representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno de ese Congreso.

En relación con la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, contestó la demanda el consejero jurídico del Gobierno de esa entidad,

¹⁰ "**Artículo 10.** ...

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

¹¹ Foja seiscientos dieciséis a seiscientos veinticuatro de la controversia constitucional.

¹² "**Artículo 36.** Son atribuciones del presidente de la mesa directiva:

"...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado."



Samuel Sotelo Salgado, quien acreditó ese carácter con copia certificada de su designación de uno de octubre de dos mil dieciocho.¹³

Asimismo, los artículos 74, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Morelos; 9, fracción XVI, 12, párrafo primero y 36, fracciones I, II y III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la entidad; 2 y 10, fracción XXI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica,¹⁴ prevén, entre otras cuestiones, que a la Consejería Jurídica le correspon-

¹³ Foja cuatrocientos cuarenta y cuatro a cuatrocientos sesenta y cinco de la controversia constitucional.

¹⁴ "**Artículo 74.** Para el despacho de las facultades encomendadas al Ejecutivo, habrá secretarios de despacho, un consejero jurídico y los servidores públicos que establezca la ley, la que determinará su competencia y atribuciones.

"...

"El consejero jurídico estará sujeto a las responsabilidades que determina el título séptimo de esta Constitución."

"**Artículo 9.** El gobernador del Estado se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos de la administración pública centralizada, de las siguientes dependencias:

"...

"XVI. La Consejería Jurídica."

"**Artículo 12.** Para ser la persona titular de cualquiera de las secretarías y de la Consejería Jurídica, se deben cumplir los requisitos exigidos por la Constitución para ser secretario de despacho. Para el caso de la Consejería Jurídica se deberá contar además con título y cédula de licenciado en derecho legalmente expedidos."

"**Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones:

"I. Representar y constituirse en asesor jurídico del gobernador del Estado, en todos los actos en que éste sea parte; y en los casos a que se refiere el artículo 18 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, dicha representación se realizará por los titulares de esa dependencia o de las unidades administrativas que la integran conforme a su reglamento interior;

"II. Representar al gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo en todos los juicios o negocios en que intervenga como parte, o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico."

"**Artículo 2.** La Consejería Jurídica es la dependencia de la administración pública estatal que, en términos del artículo 74, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, tiene a su cargo la función de representar y constituirse en asesor jurídico del gobernador en todos los actos en que éste sea parte, así como el despacho de los asuntos que le encomienda la citada ley orgánica y demás disposiciones jurídicas aplicables."

"**Artículo 10.** Para el despacho de los asuntos establecidos en la ley, el consejero tendrá las siguientes atribuciones:



de representar al gobernador, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución General.

Finalmente, comparece el secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, Pablo Héctor Ojeda Cárdenas, quien acreditó ese carácter con copia certificada de su designación de uno de octubre de dos mil dieciocho;¹⁵ y quien conforme a las facultades que le otorga el artículo 76 de la Constitución Estatal, refrendó el decreto impugnado.¹⁶ Por tanto, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria, se estima que cuenta con la representación para acudir a esta instancia.¹⁷

Por ende, las autoridades demandadas tienen legitimación pasiva para comparecer al juicio, ya que a éstos se les atribuye el acto impugnado y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representarlos.

CUARTO.—Improcedencia. Este Tribunal Pleno determina que ha lugar a sobreseer en la controversia constitucional porque se actualiza la causal de improcedencia prevista en el numeral 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,¹⁸ al haber cesado en sus efectos la norma cuya invalidez se demanda en esta controversia constitucional.

"...

"XXI. Representar al gobernador, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹⁵ Foja quinientos cinco a quinientos veintiséis de la controversia constitucional.

¹⁶ **Artículo 76.** Todos los decretos, reglamentos y acuerdos administrativos del gobernador del Estado, deberán ser suscritos por el secretario de despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda.

"El decreto promulgatorio que realice el titular del Ejecutivo del Estado respecto de las leyes y decretos legislativos, deberá ser refrendado únicamente por el secretario de Gobierno."

¹⁷ Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 104/2004, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN AQUÉLLA, TANTO RESPECTO DEL REFRENDO, COMO DE LA PUBLICACIÓN DE LOS DECRETOS DEL GOBERNADOR." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XX, octubre de 2004, P./J. 104/2004, página 1817, registro de digital: 180374).

¹⁸ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:



El citado precepto legal prevé como causa de improcedencia de la controversia constitucional la cesación de los efectos de la norma general o acto impugnado, y, al respecto, este Pleno ha precisado que se actualiza la hipótesis contenida en esa disposición cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.

Ese criterio quedó plasmado en la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

"CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS. La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria."¹⁹

Por otra parte, se debe tener presente que el acto impugnado en este medio de control constitucional es el Decreto Seiscientos Sesenta y Uno por el

"...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

¹⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XIII, abril de 2001, P./J. 54/2001, página 882, registro digital: 190021.



que se aprobó el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre del 2020, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el veintinueve de enero de dos mil veinte; concretamente el artículo décimo octavo transitorio y el anexo 2.

De igual forma se tiene como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley reglamentaria,²⁰ que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos promovió acción de inconstitucionalidad en contra del mismo Decreto Seiscientos Sesenta y Uno que contiene el presupuesto de egresos indicado, la cual quedó registrada con el número 116/2020, y, en sesión de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, ese medio de control constitucional fue resuelto por este Pleno en el sentido de declarar su invalidez total, esto por mayoría de ocho votos;²¹ por tanto, fue expulsado del orden jurídico.

Con base en lo antedicho es que se actualiza la causal de improcedencia referida, ya que el acto combatido en esta controversia constitucional ha cesado en sus efectos por virtud de lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 116/2020; de ahí que se deba decretar el sobreseimiento en términos del diverso «artículo» 20, fracción II, de la ley reglamentaria.²²

Sobre el particular, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 114/2004 que a continuación se reproduce:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE SU TRAMITACIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DECLARA LA INVALIDEZ DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, COMO CONSECUENCIA DE LA RESOLUCIÓN DICTADA EN UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, DEBE ESTIMARSE QUE HAN CESADO LOS EFECTOS DE AQUÉLLA, POR LO QUE PROCEDE

²⁰ **Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

²¹ Bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, con el voto en contra de la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

²² **Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

"II. Cuando durante el ejercicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."



SOBRESEER EN EL JUICIO. La cesación de efectos prevista como causa de improcedencia de las controversias constitucionales 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, aplicable también a las acciones de inconstitucionalidad en términos del numeral 65 de la ley citada, se actualiza si mientras se tramita una acción de inconstitucionalidad en contra de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara la invalidez con efectos absolutos de dicha norma, también impugnada en una controversia constitucional, pues es claro que han cesado sus efectos, lo que determina sobreseer en el procedimiento relativo, en términos del artículo 20, fracción II, de la ley de la materia."²³

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional.

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 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: La tesis de jurisprudencia P./J. 69/2006 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, mayo de 2006, página 1476, con número de registro digital: 175039.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 4 de junio de 2021 a las 10:10 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 7 de junio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

²³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, noviembre de 2004, página 588, registro digital: 180215.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE SU APLICACIÓN O AL EN QUE SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL MAGISTRADO PRESIDENTE DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA Y DEL CONSEJO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL ESTADO TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA GENERAL O PRONUNCIADO EL ACTO QUE SEA OBJETO DE LA CONTROVERSIA.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA EFECTOS DE SU IMPROCEDENCIA, POR "MATERIA ELECTORAL" DEBE ENTENDERSE A LAS "LEYES ELECTORALES" Y ACTOS O RESOLUCIONES CUYO CONOCIMIENTO ES COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES DE JUSTICIA ELECTORAL.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PARA SU PROCEDENCIA PUEDE DERIVAR DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE LA ESFERA DE LA PARTE ACTORA, REGULADA POR LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO (ARTÍCULOS 44,



FRACCIÓN XXVI, PÁRRAFO SEGUNDO Y 108, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, REFORMADO Y ADICIONADO, RESPECTIVAMENTE, MEDIANTE EL DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 425, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE JULIO DE DOS MIL DIECIOCHO).

VIII. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. NO ES UN INSTRUMENTO DE IMPUNIDAD SINO ÚNICAMENTE UNA CONDICIONANTE PARA LA INTERVENCIÓN DE OTROS PODERES CUANDO SE DECIDA PROCEDER PENALMENTE EN CONTRA DE DETERMINADOS SERVIDORES PÚBLICOS.

IX. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. SU PROCEDIMIENTO DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

X. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ORDEN FEDERAL SEÑALADOS EN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS GOZAN DE INMUNIDAD PROCESAL PENAL RESPECTO A CUALQUIER DELITO, MIENTRAS QUE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SÓLO LO HACEN RESPECTO A LOS DELITOS FEDERALES Y NO RESPECTO A LOS DELITOS LOCALES.

XI. PODERES JUDICIALES LOCALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE GARANTIZAN SU INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA.

XII. AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY.

XIII. DIVISIÓN DE PODERES. TANTO PARA EL ÁMBITO FEDERAL COMO EL ESTATAL, SE ENCUENTRA INTERRELACIONADO CON LOS PRINCIPIOS SUSTANTIVOS DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL QUE CONFORMAN A SU VEZ EL DERECHO DE ACCESO A UNA JUSTICIA IMPARCIAL.



XIV. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA VULNERACIÓN A SU AUTONOMÍA O A SU INDEPENDENCIA IMPLICA UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

XV. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. LA ELIMINACIÓN DE LA EXIGENCIA DE UNA DECLARACIÓN PREVIA PARA PROCEDER PENALMENTE EN CONTRA DE LOS MAGISTRADOS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN POR DELITOS DEL FUERO COMÚN AFECTA EL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA JUDICIAL, EN SU VERTIENTE DE GARANTÍA DE INAMOVILIDAD JUDICIAL Y SU SUBGARANTÍA DE PERMANENCIA Y ESTABILIDAD EN EL ENCARGO (INVALIDEZ DE LA DEROGACIÓN DEL PRIMER PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN XXVI DEL ARTÍCULO 44 Y DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 106, ASÍ COMO LA REFORMA AL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 106 Y SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 110 DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN MEDIANTE EL DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 425, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE JULIO DE DOS MIL DIECIOCHO).

XVI. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. LA ELIMINACIÓN DE LA EXIGENCIA DE UNA DECLARACIÓN PREVIA PARA PROCEDER PENALMENTE EN CONTRA DE LOS CONSEJEROS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN POR DELITOS DEL FUERO COMÚN AFECTA EL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA JUDICIAL, EN SU VERTIENTE DE GARANTÍA DE INAMOVILIDAD JUDICIAL Y SU SUBGARANTÍA DE PERMANENCIA Y ESTABILIDAD EN EL ENCARGO (INVALIDEZ DE LA DEROGACIÓN DEL PRIMER PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN XXVI DEL ARTÍCULO 44 Y DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 106, ASÍ COMO LA REFORMA AL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 106 Y SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 110 DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN MEDIANTE EL DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 425, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE JULIO DE DOS MIL DIECIOCHO).

XVII. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. LA SUPRESIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA EMITIRLA RESPECTO DE DELITOS LOCALES NO IMPLICA QUE EL CONGRESO DEL ESTADO NO DEBE PRONUNCIARSE CUANDO LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DECIDE LA PRO-



CEDENCIA DE UNA ACCIÓN PENAL EN CONTRA DE UN FUNCIONARIO LOCAL POR UN DELITO FEDERAL (ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 425, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE JULIO DE DOS MIL DIECIOCHO).

XVIII. INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA. ES UNA GARANTÍA OTORGADA ÚNICAMENTE A LOS MIEMBROS DE LOS PODERES LEGISLATIVOS CONSISTENTE EN SU COMPLETA IRRESPONSABILIDAD –TANTO EN MATERIA PENAL COMO CIVIL Y ADMINISTRATIVA– POR LAS OPINIONES MANIFESTADAS EN EL EJERCICIO DE SU FUNCIÓN PARLAMENTARIA, CONSGRANDO CON ELLO LA FALTA DE EXIGIBILIDAD U OBLIGACIÓN DE LOS LEGISLADORES DE RENDIR CUENTAS POR SUS OPINIONES, CUYA FINALIDAD ES LA PROTECCIÓN A LA LIBRE DISCUSIÓN Y DECISIÓN PARLAMENTARIAS.

XIX. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA E INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA. SUS DIFERENCIAS.

XX. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. AL SER UNA FIGURA DISTINTA RESPECTO DE LA INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA NO PUEDE AFIRMARSE QUE EXISTA DESIGUALDAD INJUSTIFICADA ENTRE LOS MAGISTRADOS Y CONSEJEROS DEL PODER JUDICIAL FRENTE A LOS LEGISLADORES TODA VEZ QUE ESTOS ÚLTIMOS SON LOS ÚNICOS QUE CUENTAN CON ESTA PRERROGATIVA, PUES SÓLO ELLOS EJERCEN LA FUNCIÓN QUE ESTA INVOLABILIDAD ESTÁ LLAMADA A PROTEGER (ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 425, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE JULIO DE DOS MIL DIECIOCHO).

XXI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A LAS IMPUGNADAS Y DECLARADAS INVÁLIDAS, PARA EVITAR UN VACÍO LEGISLATIVO (REVIVISCENCIA DEL CONTENIDO TOTAL DE LOS ARTÍCULOS 44, FRACCIÓN XXVI,



PRIMER PÁRRAFO, Y 110, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, PREVIO A SU REFORMA Y DEROGACIÓN MEDIANTE EL DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 425, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE JULIO DE DOS MIL DIECIOCHO).

XXII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE REVIVISCENCIA PARCIAL DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A LAS IMPUGNADAS Y DECLARADAS INVÁLIDAS, PARA EVITAR UN VACÍO LEGISLATIVO (REVIVISCENCIA DEL CONTENIDO TOTAL DEL ARTÍCULO 106, PÁRRAFO PRIMERO –ÚNICAMENTE EN EL ÁMBITO REGULATIVO DE LOS MAGISTRADOS Y CONSEJEROS DEL PODER JUDICIAL DE MICHOACÁN–, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, PREVIO A SU REFORMA Y DEROGACIÓN MEDIANTE EL DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 425, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE JULIO DE DOS MIL DIECIOCHO).

XXIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LA DEROGACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 44, FRACCIÓN XXVI, PÁRRAFO PRIMERO, Y 106, PÁRRAFO SEGUNDO, ASÍ COMO DE LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 106, PÁRRAFO PRIMERO, Y 110, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, MEDIANTE EL DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 425, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE JULIO DE DOS MIL DIECIOCHO).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 165/2018. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN. 23 DE JUNIO DE 2020. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintitrés de junio de dos mil veinte**, emite la siguiente:



Sentencia

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 165/2018, promovida por el presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo del Poder Judicial del Estado de Michoacán en contra de ciertos apartados del Decreto Número 425, mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

I. Antecedentes y trámite del asunto

1. **Presentación de la demanda.** El siete de septiembre de dos mil dieciocho, Marco Antonio Flores Negrete, quien se ostentó como el Magistrado presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo del Poder Judicial del Estado de Michoacán, en representación de ese Poder, promovió una demanda de controversia constitucional en la que impugnó de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán lo siguiente:

- La expedición y promulgación del Decreto Número 425, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho, mediante el cual se derogaron, reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.¹

2. **Conceptos de invalidez.** El Poder Judicial actor sostiene que el decreto impugnado, al eliminar del ordenamiento jurídico michoacano la figura de la declaración de procedencia aplicable a Magistrados y consejeros de la Judicatura, transgrede los artículos 1, primer y segundo párrafo; 17, segundo párrafo; 40, 41, primer párrafo; 49, 94, 97, 109, fracción III; 111, 116, fracción III, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la "Constitución Federal") y los numerales 8.1. y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ello, a la luz de los siguientes razonamientos de invalidez.

¹ En concreto, en este decreto se reformaron los artículos 27; 44, fracción XXVI, segundo párrafo; 106, primer párrafo; 107; 110, segundo párrafo; se adicionó el primer párrafo del numeral 110, y se derogaron los artículos 44, fracción XXVI, primer párrafo y 106, segundo párrafo.



2.1. Primer concepto de invalidez. "*Se contraviene la independencia judicial la cual es protegida constitucional y convencionalmente, y con ello se vulnera el principio de división de poderes*":

a) El Poder Judicial actor comienza su demanda definiendo el fuero como "el conjunto de prerrogativas de que gozan los altos funcionarios mencionados en el artículo 110 constitucional, que les permiten desempeñarse en condiciones de independencia, inviolabilidad e inmunidad mientras dure su encargo ...".² A su vez, destaca a la *independencia*, la *inviolabilidad* y la *inmunidad* como las prerrogativas que esta figura está llamada a proteger, las cuales son necesarias en los funcionarios públicos para que éstos desarrollen sus funciones sin temor a represalias o acusaciones temerarias.

b) Por su parte, trae a colación el principio de independencia judicial, señalando que es una garantía de la función judicial y que, además, se relaciona intrínsecamente con el derecho al acceso a la justicia. Esta garantía y el derecho correlativo encuentran fundamento en los artículos 17, 94, 97 y 116 de la Constitución Federal, así como en diversas fuentes convencionales, como los numerales 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos ("DUDH") y 1, 8.1 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos ("CADH").

c) A partir de lo anterior, se argumenta que la independencia judicial, al ser un derecho humano, no puede ser restringido ni suspendido más que por disposición expresa de la Constitución Federal. Consecuentemente, se estima que el Poder Legislativo Local carece de cualquier facultad para restringir este derecho, por lo que la eliminación de la declaración de procedencia por delitos del fuero común justamente representa una restricción en este sentido.

d) Además, el fuero o declaración de procedencia es una institución que evita que los servidores públicos se vean perturbados en su función por "proclividades políticas". Así, la garantía de independencia judicial, cuyo contenido según precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se integra

² Esta definición es tomada por el Poder Judicial actor de la siguiente fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación (2005) "El fuero", en *Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano*, Serie, Número 6, página 20.



por tres sub-garantías (un proceso adecuado de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas), forma parte de estas garantías de protección de la función judicial.

e) El actor establece una conexión entre la independencia y autonomía de los Jueces con la imparcialidad en la impartición de justicia, de modo que el menoscabo de las primeras implica el de la segunda. De aquí el Poder actor pasa a considerar la tesis jurisprudencial P./J. 101/2000³ de esta Suprema Corte, en la que se describen los principios básicos a los que deben sujetarse las entidades federativas en la regulación constitucional de sus Poderes Judiciales Locales en virtud del artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal. Entre estos destacan la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, la imposibilidad de una privación arbitraria del cargo de Magistrado, la posibilidad de ratificación de los Magistrados y la inamovilidad de aquellos que hayan sido ratificados en sus puestos.

f) Por su parte, se resalta que en concordancia con estos requisitos normativos, el artículo 77 de la Constitución michoacana estableció: (a) un plazo de duración de cinco años para el ejercicio del cargo de Magistrado, con posibilidad de reelección hasta en dos ocasiones, y (b) que el Congreso del Estado podría privarlos de su encargo en cualquier tiempo, siempre y cuando incurran en ciertos supuestos específicos, como la falta de probidad u honradez. A decir del Poder actor, esto implica que el Congreso del Estado es el único facultado para privar a los Magistrados de su cargo y que las causales de tal privación están establecidas en términos taxativos.

g) Por ello, se razona que las normas impugnadas se encuentran en contradicción con el referido artículo 77, pues las mismas permiten que un Magistrado sea privado de su encargo sin que tal decisión pase por el Congreso del Estado y por una causa diversa a las establecidas en ese numeral.

³ Tesis jurisprudencial P./J. 101/2000, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, página 32, de rubro: "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". Número de registro digital: 190976.



h) Como argumento independiente, el Poder actor aduce que con las normas impugnadas se creó una situación de desigualdad y falta de equidad entre los funcionarios públicos de Michoacán. Esto porque mientras que los Magistrados y consejeros del Poder Judicial se vieron privados del fuero respecto de delitos del orden común, el Poder Legislativo mantuvo "una especie de fuero constitucional" para sus miembros en el artículo 27 de la Constitución Local. El Poder actor se pregunta, entonces, qué es lo que motiva este trato desigual entre funcionarios públicos y parece no encontrar justificación alguna.

i) Por último, plantea que la declaración de procedencia **no es una figura que fomente la impunidad** y que su eliminación afectaría la celeridad en la administración de justicia, pues permitiría que los Magistrados interrumpieran sus funciones para llevar a cabo las diligencias procesales que requieren ser atendidas cuando se enfrenta un proceso penal.

2.2. Segundo concepto de invalidez. "*Contravención de los artículos 111 y 116, fracción III, de la Constitución Federal*":

j) En su primer argumento, el Poder actor plantea que el precedente establecido por el amparo en revisión 341/2008, resuelto por este Tribunal Pleno, implica que el legislador local no tiene la facultad de suprimir el fuero constitucional de los Magistrados Locales. Esto porque, a diferencia de lo que ocurre con los Jueces de primera instancia (a quienes sí se les puede privar de fuero constitucional), los Magistrados integran órganos de justicia terminales, por lo que pueden estar sujetos a mayores interferencias y en esa medida requieren de una mayor protección.

k) Como segundo argumento dentro de este concepto de invalidez, se realiza una relatoría de las modificaciones que ha tenido la figura de la declaración de procedencia en la Constitución Federal y se destaca que los motivos de la inclusión de diferentes funcionarios públicos dentro de la protección de esta figura siempre ha sido protegerlos de posibles acciones penales ejercidas con fines políticos.

2.3. Tercero concepto de invalidez. "*La Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que es inconstitucional la eliminación del fuero local por*



contravenir la reforma constitucional federal en materia de anticorrupción, además la reforma combatida no tiene fundamento en la Carta Magna Federal":

l) En este concepto el Poder actor trae a cuenta el precedente de la acción de inconstitucionalidad 56/2016, en el que este Tribunal Pleno declaró inconstitucional una reforma en la que, entre otras cosas, se eliminaba la declaración de procedencia respecto de diversos funcionarios del Estado de Veracruz. Este precedente, explica el Poder actor, fue fallado con base en que la reforma llevada a cabo en la Constitución de Veracruz no se adecuaba a la reforma a la Constitución Federal en materia de anticorrupción.

m) Así, se pretende utilizar el caso citado para argumentar que la reforma constitucional en materia de anticorrupción de ninguna manera implicó la derogación de la declaración de procedencia. Tan es así que la reforma llevada a cabo en Veracruz, la cual sí derogaba esta figura jurídica, fue declarada inconstitucional.

n) Por último, se plantea que es necesario que se lleve a cabo una reforma a la Constitución Federal de manera previa a que los Estados, por cuenta propia, eliminen la declaración de procedencia en sus Constituciones Locales. Hacerlo antes, argumenta, sería inconstitucional.

2.4. Cuarto concepto de invalidez. *"La discordancia normativa que existe entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado de Michoacán provoca la ineficacia de la figura jurídica de la declaración de procedencia prevista en la primeramente mencionada, lo cual es contrario al parámetro de control de la regularidad constitucional y al ámbito competencial establecido en la Constitución Federal":*

o) De acuerdo con el Poder Judicial actor, el artículo 111, quinto párrafo, de la Constitución Federal plantea una restricción expresa a la libertad configurativa de los Estados. En este sentido, sostiene que el mandato constitucional de que las Legislaturas Locales "procedan como corresponda" –cuando la Cámara de Diputados haya declarado la procedencia de una acción penal por un delito federal en contra de un funcionario público local– debe interpretarse



como una exigencia constitucional de que se prevea la declaración de procedencia a nivel local. De otro modo, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión sería quien determine directamente cuándo se debe proceder penalmente contra un funcionario local por delitos federales, lo que pasaría de largo la intervención en este proceso que tienen que tener las Legislaturas Locales.

p) Así, los Poderes demandados no contaban con las facultades para eliminar la declaración de procedencia a nivel local, pues esto no entra dentro de la libertad configurativa del Estado de Michoacán.

2.5. Quinto concepto de invalidez. *"Los artículos 1, párrafos primero y tercero, 17, párrafo segundo, 49, 94, 97, 109, fracción III, 111 y 116, fracción III, todos de la Constitución Federal, no sólo resultan contravenidos por el Decreto 425, de 24 de julio de 2018, sino además ese decreto es incompatible con los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos":*

q) En este concepto, el Poder actor comienza citando los artículos 8.1 y 25 de la CADH, así como parte del numeral 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ("PIDCP"). Estos preceptos, entre otras cosas, establecen el derecho de las personas a un Juez o tribunal independiente; derecho que tiene como contracara la obligación del Estado Mexicano de garantizar esta independencia en favor de sus gobernados.

r) En este sentido, para garantizar la independencia judicial los Jueces tienen que gozar de inamovilidad, lo que se traduce en un derecho a la permanencia en su encargo y una garantía reforzada de estabilidad. A partir de esto el Poder actor desprende un *principio de inamovilidad*, el cual implica, a su decir, que los Jueces y Magistrados sólo pueden ser separados de su encargo por dos razones: (a) cuando se cumplen las condiciones establecidas en la Constitución para tal efecto, como puede ser el plazo establecido, la condición de nombramiento o la llegada a la edad de jubilación forzada, o (b) por causas relacionadas con la idoneidad para el ejercicio del cargo. Con esto, las normas impugnadas resultarían violatorias justamente del principio de inamovilidad, pues permiten la injerencia de otros Poderes en el proceso de separación de los Magistrados.



2.6. Sexto concepto de invalidez. *"Precedente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 1344/2017, negando el amparo de la justicia familiar (sic) a Senadores de la República, quienes pretendieron renunciar al fuero constitucional":*

s) Finalmente, se argumenta que la Segunda Sala de esta Suprema Corte, a través del amparo en revisión 1344/2017, determinó que la declaración de procedencia es un derecho irrenunciable, ya que el mismo no es concedido al funcionario público en particular, sino que se predica de la institución pública que ocupa. Así, dado el aspecto institucional de este derecho, la declaración de procedencia no puede eliminarse de las Constituciones Locales.

3. Trámite de la demanda. Por auto de fecha siete de septiembre de dos mil dieciocho, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente como 165/2018 y, por razón de turno, designó como instructora del procedimiento a la hoy Ministra en Retiro Margarita Beatriz Luna Ramos.

4. El diez de septiembre de dos mil dieciocho, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda y ordenó emplazar como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Michoacán. Asimismo, ordenó dar vista del asunto al procurador general de la República para que manifestara lo que a su interés conviniera.

5. Contestación de la demanda del Poder Legislativo. Una vez que la demanda fue tramitada y que los demandados fueron emplazados, el Poder Legislativo del Estado de Michoacán rindió su contestación en los siguientes términos:

a) El Poder Legislativo demandado acepta la existencia de las normas impugnadas, así como su participación en el proceso legislativo; no obstante, sostiene que las mismas son constitucionales y que la controversia intentada por el Poder Judicial de dicha entidad, además de ser infundada, es improcedente.

b) Sobre la improcedencia de la controversia, el Poder Legislativo hace valer cuatro argumentos. En primer lugar, plantea que las controversias constitucionales son improcedentes contra normas generales. En segundo lugar, argumenta



que las normas impugnadas se expidieron de acuerdo con los artículos 44, fracción I y 164 de la Constitución Local. Estos numerales, sostiene, le confieren una *facultad soberana* para reformar la Constitución del Estado; facultad en la cual no interviene ningún otro órgano y para cuyo ejercicio no debe recurrir a ningún otro Poder del Estado. Con estas notas características del proceso de reforma constitucional, el Poder Legislativo argumenta que los resultados del ejercicio de esta facultad soberana no pueden ser cuestionados legalmente, como en el caso pretende el Poder Judicial actor.

c) El tercer argumento sobre la improcedencia consiste en que el Poder Judicial, a su decir, no precisó en su demanda cuál era el ámbito o esfera competencial que estimaba afectado. Por último, plantea de manera genérica que la presente controversia deviene improcedente en virtud de los artículos 10 y 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

d) En cuanto al fondo de la controversia, el Poder Legislativo comienza exponiendo las razones que tomó en cuenta para eliminar la declaración de procedencia de la Constitución Local, las cuales invoca como la justificación subyacente de las normas impugnadas. En este sentido, plantea que la reforma fue llevada a cabo para igualar a los funcionarios públicos con los ciudadanos, de modo que no gocen de privilegios legales y que todos sean iguales ante la ley.

e) La segunda razón invocada, y en la que más énfasis se hace, es la necesidad de combatir la corrupción y la impunidad que imperan en el país y en el Estado de Michoacán. A su decir, la declaración de procedencia ya no encuentra justificación en las circunstancias actuales y lo único que hace es promover la impunidad de diversos funcionarios públicos.

f) De hecho, la consideración de contar con fuero constitucional ha sido tomada como un incentivo de diversos funcionarios para incurrir en actividades delictivas, de modo que el uso de esta figura jurídica se ha convertido en un abuso de derecho. Esta razón, adicionada con la anterior, evidencian que la reforma constitucional impugnada atiende a finalidades constitucionalmente válidas. Además, la Constitución Federal no les exige a las Legislaturas Locales regular de una manera particular la declaración de procedencia por delitos del orden común, por lo que esta cuestión forma parte de la libertad configurativa de



las entidades federativas. Así, es perfectamente válido que el Poder Legislativo haya eliminado esta figura de la Constitución Local, pues no tenía ninguna obligación de mantenerla.

g) Sobre el argumento presentado por el Poder Judicial con base en la acción de inconstitucionalidad 56/2016, sostiene que en este precedente no se declaró inconstitucional la reforma intentada por el Poder Legislativo de Veracruz por el hecho de eliminar la declaración de procedencia para sus servidores públicos. Más bien, la inconstitucionalidad de la reforma veracruzana se debió a que el legislador de dicha entidad carecía de competencias para hacer una reforma constitucional en materia de anticorrupción sin que antes se expidieran las leyes generales que especificaran cuáles eran sus competencias en esta materia; es decir, se trató de un problema temporal de competencias que no tiene nada que ver con la declaración de procedencia en sí misma.

h) El siguiente argumento del Poder Legislativo consiste en que la eliminación de la declaración de procedencia no implica un menoscabo de las garantías de presunción de inocencia, debido proceso y seguridad jurídica. Esto porque los funcionarios públicos a los que les sea imputado un delito serán procesados de acuerdo con el sistema penal del Estado, el cual es respetuoso de todas estas garantías y permite que los funcionarios públicos, al igual que cualquier persona, se defiendan de las acusaciones que se les imputan.

i) En cuanto a la garantía de independencia judicial, ésta se ve garantizada por el hecho de que la Constitución Local define un plazo específico para el ejercicio del encargo de los funcionarios del Poder Judicial, y no por la declaración de procedencia. Tan es así que los Jueces de primera instancia nunca gozaron de este privilegio legal, y no puede decirse que no gocen de independencia.

j) En relación con el amparo en revisión 1344/2017, éste no tiene ninguna relación con el caso presente, pues aquel precedente se trató de la posibilidad de renunciar al fuero constitucional cuando éste ya se encuentra establecido constitucionalmente, mientras que el caso que nos ocupa versa precisamente sobre la eliminación de este privilegio legal. Esta diferencia, de acuerdo con el Poder Legislativo, es suficiente para distinguir el caso presente y no darle relevancia al precedente citado.



6. **Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo.** Tal como se explica en el apartado de legitimación pasiva de la presente sentencia, el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán no compareció a juicio mediante funcionario público facultado para ese efecto. De este modo, se tiene por no contestada la demanda por parte de este Poder.

7. Sin perjuicio de lo anterior, se precisa que el mencionado Poder Ejecutivo pretendió utilizar dos argumentos en su contestación de demanda. En primer lugar, planteó que las normas impugnadas fueron establecidas en un proceso de reforma constitucional que siguió todos sus requisitos formales y que la única participación que ese Poder tuvo en dicho proceso fue la de promulgar la reforma constitucional de mérito. Esta acción, de acuerdo con los artículos 60 y 61 de la Constitución Local, es su obligación, por lo que no puede estimarse que haya actuado fuera de su competencia.

8. Respecto al contenido de las normas impugnadas, argumentó que sería erróneo considerar que los Magistrados se encuentran presionados en el ejercicio de sus funciones, pues éstos siguen contando con el derecho a la presunción de inocencia establecido en el artículo 20 de la Constitución Federal. Además, la supuesta presión que los Magistrados sufrirían con motivo de las normas impugnadas es un hecho meramente contingente, el cual no tiene por qué darse si cada Poder actúa de manera acorde con sus funciones.

9. **Referencia a la opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente.

10. **Cierre de instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el seis de diciembre de dos mil dieciocho se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, la "ley reglamentaria de la materia"), se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.

11. **Retorno.** Por auto de fecha diecinueve de marzo de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte ordenó el retorno del procedimiento a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para que elaborara el proyecto de resolución.



12. **Análisis en Pleno y desechamiento del proyecto.** En sesión pública ordinaria de veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el proyecto de resolución de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Por mayoría de nueve votos,⁴ se determinó desechar la propuesta, por lo que el cuatro de octubre de dos mil diecinueve se retornó el asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

II. Competencia

13. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Poder Judicial del Estado de Michoacán y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa.

III. Precisión de la litis

14. Se advierte que en el apartado "IV" de su demanda, el referido Poder Judicial señaló como norma reclamada al Decreto 425, publicado el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado, que contiene diversas modificaciones a la Constitución del Estado de Michoacán; a saber:

- La **reforma** a los artículos 27; 44, fracción XXVI, segundo párrafo; 106, primer párrafo; 107, y 110, segundo párrafo;
- La **adición** del primer párrafo al artículo 108 y
- La **derogación** del primer párrafo de la fracción XXVI del artículo 44 y del segundo párrafo del artículo 106.

⁴ En contra del proyecto votaron la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán. A favor del proyecto votaron la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



15. Ello, tal como se muestra en el siguiente cuadro comparativo:

Constitución del Estado de Michoacán	
Texto anterior a la reforma	Texto resultante con la reforma impugnada
<p>"Artículo 27. Los diputados son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo, y no podrán ser reconvenidos por ellas.</p> <p>"El presidente del Congreso velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros del mismo y por la inviolabilidad del recinto en donde se reúnan a sesionar."</p>	<p>"Artículo 27. Los diputados no podrán ser reconvenidos ni serán sujetos de responsabilidad por las opiniones, propuestas legislativas o votos que emitan en el ejercicio de su encargo.</p> <p>"El presidente del Congreso velará por la inviolabilidad del recinto en donde se reúnan a sesionar. Toda fuerza pública está impedida de tener acceso al Recinto Legislativo, salvo con permiso del presidente del Congreso, bajo cuyo mando quedará la seguridad del mismo."</p>
<p>"Artículo 44. Son facultades del Congreso:</p> <p>"...</p> <p>"XXVI. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 106 de esta Constitución.</p> <p>"Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos y erigirse en Jurado de Sentencia, para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 108 de esta Constitución."</p>	<p>"Artículo 44. Son facultades del Congreso:</p> <p>"...</p> <p>"XXVI. (Derogado primer párrafo, P.O. 24 de julio de 2018)</p> <p>(Reformado [N. de E. Republicado], P.O. 24 de julio de 2018)</p> <p>"Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos y erigirse en Jurado de Sentencia, para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 108 de esta Constitución."</p>
<p>"Artículo 106. Para proceder penalmente por la comisión de delitos del orden común, contra el gobernador, el secretario de Gobierno, el procurador general de Justicia, los diputados al Congreso, los Magistrados, los consejeros electorales y del Poder Judicial, así como el auditor</p>	<p>"Artículo 106. En el Estado de Michoacán, no se requerirá declaratoria de procedencia para el inicio de proceso penal contra funcionarios y servidores públicos, para lo cual se estará a lo establecido por las leyes penales correspondientes.</p>



superior; el Congreso del Estado erigido en Jurado de Sentencia, declarará por los dos tercios de los votos de sus miembros presentes cuando se trate del gobernador, y por mayoría absoluta, cuando se trate de otros funcionarios, si procede o no la formación de causa. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior, salvo que aparezcan nuevos datos y elementos, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución del Congreso no prejuzga absolutamente sobre los fundamentos de la acusación. En caso afirmativo, el servidor público podrá ser separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

"Cuando se trate del gobernador, sólo habrá lugar a que el Congreso lo juzgue como si se tratase de un delito realizado dentro de su función o que con motivo de ella viole la ley que señala las atribuciones inherentes al cargo que desempeña. La declaración de haber lugar a formación de causa contra un funcionario de elección popular, procede desde el día en que inicie su encargo, hasta el momento en que concluya por cualquier motivo su mandato. ..."

"Artículo 107. En los casos previstos por los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la resolución o declaración emitida por el Senado de la República, deberá conocerse por el Congreso, para que éste proceda en la primera sesión que se celebre después de recibida, conforme a las disposiciones de la Constitución Federal, de la Constitución Estatal y las leyes correspondientes."

(Derogado segundo párrafo, P.O. 24 de julio de 2018) ..."

"Artículo 107. En los casos previstos por los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la resolución o declaración emitidas por el Congreso de la Unión, deberá conocerse por el Congreso, para que éste proceda en la primera sesión que se celebre después de recibida, conforme a las disposiciones de la Constitución Federal, de la Constitución Estatal y las leyes correspondientes, **considerándose un procedimiento autónomo a la declaración de procedencia antes prevista en esta Constitución.**"



"Artículo 108.

"Podrán ser sujetos de juicio político, el gobernador, los diputados al Congreso, el Auditor Superior, los Magistrados, los consejeros del Poder Judicial, los Jueces de Primera Instancia, Jueces Menores, los titulares de las dependencias centralizadas y entidades paraestatales de la administración pública estatal, y los integrantes o titulares de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, asimismo los integrantes y funcionarios de los ayuntamientos que señala la Ley Orgánica Municipal, sea cual fuere el origen de su encargo, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho públicos (sic) o cuando interfieran indebidamente a favor de partido político o candidato durante los procesos electorales. No procede juicio político por mera expresión de ideas."

"Artículo 108. El juicio político es el procedimiento para fincar responsabilidad política a un servidor público. Implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por el Congreso del Estado y sus sanciones serán de carácter eminentemente político y administrativo.

"Podrán ser sujetos de juicio político, el gobernador, los diputados al Congreso, el auditor superior, los Magistrados, los consejeros del Poder Judicial, los Jueces de Primera Instancia, Jueces Menores, los titulares de las dependencias centralizadas y entidades paraestatales de la administración pública estatal, y los integrantes o titulares de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, asimismo los integrantes y funcionarios de los ayuntamientos que señala la Ley Orgánica Municipal, sea cual fuere el origen de su encargo, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho públicos (sic) o cuando interfieran indebidamente a favor de partido político o candidato durante los procesos electorales. No procede juicio político por mera expresión de ideas."

"Artículo 110. El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento

"La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los

"Artículo 110. El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

"La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años."



plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 106 de esta Constitución."

16. En ese tenor y atendiendo de manera integral al escrito de demanda, con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,⁵ se estima que el Poder Judicial del Estado de Michoacán **considera como materia de su impugnación las reformas, adiciones y derogaciones contenidas en el mencionado decreto**, apelándose como razonamiento principal que se actualiza una invasión de competencias toda vez que con base en tales modificaciones a la Constitución Local se eliminó del ordenamiento jurídico michoacano la figura de declaración de procedencia aplicable a Magistrados y consejeros de la Judicatura; situación que, a su parecer, afecta la garantía de independencia judicial y, por ende, el principio de división de poderes, establecidos en varias normas de la Constitución Federal y de tratados internacionales.

17. Lo anterior sin que no pase desapercibido que dos de las aludidas normas impugnadas, de manera estricta, no guardan relación directa con la declaración de procedencia por delitos del fuero local (los artículos 27 y 108) y que los conceptos de invalidez parecen estar destinados sólo a ciertos preceptos reformados. Empero, como lo hemos hecho en otros precedentes, el estudio sobre si en realidad existen conceptos de invalidez en contra de todas las disposiciones o si concurre un principio de afectación respecto a cada artículo modificado debe efectuarse en el apartado de procedencia del asunto.

IV. Oportunidad

18. A continuación, se procede a analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente. Sobre este aspecto, el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia

⁵ "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.



establece en su fracción II el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen normas generales,⁶ como es el caso en cuestión. Asimismo, este artículo nos indica que el plazo para la presentación de la demanda transcurrirá del día siguiente a la fecha de su publicación o, según sea el caso, a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, siendo que el artículo 3 señala que en los plazos sólo se contarán los días hábiles.⁷

19. Aplicando tales lineamientos, este Tribunal Pleno estima que **la demanda fue presentada oportunamente**, pues el citado Decreto 425 fue publicado el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán. De este modo, el plazo de treinta días hábiles para combatirlo corrió del primero de agosto del dos mil dieciocho al once de septiembre del mismo año.⁸ Consecuentemente, dado que el sello de recepción de la demanda ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal es del siete de septiembre de dos mil dieciocho, es evidente que la demanda se interpuso dentro del plazo establecido legalmente.

V. Legitimación activa

20. El artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal establece los órganos legitimados para promover una controversia constitucional y, de conformidad con los numerales 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,⁹ tendrá el carácter de actor en las controversias

⁶ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: ...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

⁷ "Artículo 3. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: ... II. Se contarán sólo los días hábiles, y ..."

⁸ De este cómputo se descontaron los días sábados y domingo, así como los días que corrieron del veinticinco al treinta y uno de julio por ser parte del primer periodo de receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁹ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia. ..."

"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."



constitucionales esa entidad, poder u órgano, quien podrá comparecer a juicio por conducto del funcionario que, en los términos de las normas que lo rigen, esté facultado para representarlo.

21. En este sentido, el Poder Judicial de Michoacán presentó la demanda de controversia constitucional por conducto de Marco Antonio Flores Negrete, Magistrado presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo del Poder Judicial del referido Estado, quien acreditó su cargo con la copia certificada del acta número siete de la sesión extraordinaria del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán, correspondiente al día veinticinco de febrero de dos mil dieciséis.

22. Conforme al artículo 16, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán,¹⁰ es justamente el Magistrado presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado quien cuenta con la representación jurídica del Poder Judicial del Estado de Michoacán, y este último es un órgano legitimado para promover la presente controversia constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal. En consecuencia, este Tribunal Pleno **reconoce la legitimación activa del Poder Judicial actor.**

VI. Legitimación pasiva

23. Por otro lado, se estima que se cumple con el presupuesto procesal de legitimación pasiva respecto al **Poder Legislativo del Estado de Michoacán**, toda vez que a él se le imputan las normas impugnadas que van a ser analizadas, es un órgano que puede ser enjuiciado en una controversia constitucional y ha quedado demostrado que el funcionario que comparece cuenta con facultades para representarlo.

24. Lo anterior porque el Poder Legislativo demandado es representado por el diputado José Antonio Salas Valencia, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán, quien acreditó su cargo con el acuerdo legislativo número 01, de catorce de septiembre de dos mil dieciocho, mediante el cual se designan los integrantes de la Mesa Directiva del

¹⁰ "Artículo 16. El presidente del Supremo Tribunal de Justicia tendrá la representación jurídica y oficial del Poder Judicial."



Congreso Local. Sus atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo se desprenden del artículo 33, fracción II, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.¹¹

25. En cuanto al **Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán**, si bien se reconoce que también se le imputan las normas impugnadas que van a ser analizadas y que es un órgano que puede ser enjuiciado en una controversia constitucional, se estima que no compareció mediante el funcionario facultado para representarlo de acuerdo con la legislación local del Estado. Esto porque el Poder Ejecutivo demandado pretendió comparecer al presente juicio a través de Alejandra Zavala Aguilera, subdirectora de Asuntos Constitucionales y Amparos de la Consejería Jurídica del Estado de Michoacán, cuando de la normativa interna de la entidad¹² se desprende que el funcionario facultado para represen-

¹¹ "Artículo 33. Son atribuciones del presidente del Congreso las siguientes: ...

"II. Representar jurídicamente al Congreso, con facultades generales y especiales, pudiendo delegar éstas en los funcionarios que él determine."

¹² **Constitución del Estado**

"Artículo 47. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo que se denominará 'gobernador del Estado'."

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado

"Artículo 3. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo denominado gobernador del Estado y tendrá las atribuciones, facultades y obligaciones que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, la presente ley y demás disposiciones jurídicas vigentes en el Estado."

"Artículo 18. A la Secretaría de Gobierno, le corresponden las atribuciones que expresamente le confieren la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y las siguientes: ...

"XI. Representar jurídicamente al gobernador del Estado por sí, o a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado, la cual contará con las atribuciones legales que se establecen en el decreto de creación correspondiente; ..."

Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado:

"Artículo 6. Al consejero jurídico le corresponde el ejercicio de las atribuciones siguientes: ...

"IV. Representar al gobernador en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, así como en los demás juicios en que éste intervenga con cualquier carácter; ..."

"Artículo 11. Al titular de la Dirección de Asuntos Constitucionales y Legales le corresponde el ejercicio de las facultades siguientes: ...

"III. Apoyar al consejero jurídico en las acciones a realizar ante los tribunales y ante toda autoridad en los asuntos y trámites jurisdiccionales y en cualquier asunto de carácter jurídico en que tenga interés o injerencia la consejería; ...

"VI. Representar al Poder Ejecutivo del Estado en los juicios de amparo, civiles, mercantiles, familiares y demás procedimientos jurisdiccionales o administrativos en que éste sea parte; ..."



tar a este Poder en este medio de control constitucional es el consejero jurídico y no la subdirectora de Asuntos Constitucionales y Amparos de la Consejería Jurídica.¹³

26. En este punto no pasa inadvertido que la subdirectora de Asuntos Constitucionales y Amparos de la Consejería Jurídica cuente con un poder general para pleitos y cobranzas otorgado en su favor por el secretario de Gobierno de la entidad y debidamente consignado en una escritura pública. No obstante, el segundo párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia es claro al señalar que no se admite ninguna forma de representación distinta que la señalada en el propio artículo; esto es, la representación que se deriva directamente de la normativa interna que rige a los órganos o Poderes que comparecen.

27. Por lo anterior, aun cuando se reconoce la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo como órgano que puede ser enjuiciado en controversia constitucional, se tiene por no presentada su contestación de demanda. En consecuencia, tal como prescribe el artículo 30 de la ley reglamentaria de la materia, se tienen por presuntivamente ciertos los hechos que se le imputaron directamente en la demanda y que no hayan sido desvirtuados por prueba en contrario.

VII. Causas de improcedencia

28. El Poder Legislativo del Estado de Michoacán hace valer cuatro causales de improcedencia, las cuales devienen como **infundadas**; sin embargo, este Pleno advierte de oficio una causal de improcedencia que da lugar al sobreseimiento del asunto por lo que hace a dos artículos reformados a través del citado decreto. Para facilitar la exposición de los razonamientos que justifican estas conclusiones dividiremos este apartado en dos sub-apartados.

¹³ En igual sentido, en el recurso de reclamación 110/2019-CA, derivado de la controversia constitucional 71/2019, la Primera Sala de esta Suprema Corte determinó que la subdirectora de Asuntos Constitucionales y Amparos de la Consejería Jurídica del Estado de Michoacán no cuenta con facultades suficientes para representar al Poder Ejecutivo en este medio de control constitucional, y esto sin perjuicio de que dicha funcionaria pública contara con un poder general para pleitos y cobranzas otorgado en su favor por el secretario de Gobierno de la entidad y debidamente consignado en una escritura pública.



Causales de improcedencia invocadas

29. En primer lugar, el Poder demandado argumenta que las normas impugnadas son *normas generales* y que, en términos del artículo 19, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁴ las controversias constitucionales son improcedentes contra este tipo de normas. Este argumento es **infundado**, pues parte de una confusión o mal entendimiento de la causal de improcedencia establecida en este artículo.

30. La fracción II del artículo 19 establece que las controversias constitucionales son improcedentes "contra normas generales o actos en materia electoral". Aquí, el predicado "en materia electoral" es aplicable tanto a las "normas generales" como a los "actos", de modo que la causal de improcedencia prescrita se refiere (a) a las normas generales en materia electoral, y (b) a los actos en materia electoral. Así, no es cierto que las controversias constitucionales sean improcedentes contra cualquier norma general, sino sólo contra aquellas en materia electoral.

31. Por lo demás, de la simple lectura de las normas impugnadas se desprende que éstas no tienen contenido electoral alguno, y esto aun considerando el concepto amplio de "contenido electoral" que maneja este Tribunal Pleno,¹⁵

¹⁴ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...
"II. Contra normas generales o actos en materia electoral."

¹⁵ Tesis jurisprudencial P./J. 25/99, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 225, «con número de registro digital: 194155», de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO. En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que las normas generales



en el que esta categoría comprende no sólo a las normas que establezcan el régimen de los procesos electorales, sino a cualquier norma que deba influir en ellos o que regule algún aspecto vinculado con el ejercicio de derechos político-electorales. Las normas impugnadas no versan sobre aspectos que esta Corte haya considerado como directa o indirectamente electoral.

32. Como segundo argumento, el Poder Legislativo demandado plantea que su facultad de reformar la Constitución Local es una *facultad soberana*, de modo que no requiere la intervención de ningún otro órgano ni está sujeto a otro Poder para ejercerla y, por lo mismo, no puede ser cuestionada legalmente por los resultados de dicho ejercicio. Como fundamento, el Legislativo Local utiliza los artículos 44, fracción I y 164 de la Constitución Local, los cuales, leídos en su conjunto, lo facultan para llevar a cabo el proceso de reforma de la Constitución Local.

33. No se comparte esta postura de improcedencia. Lo que se cuestiona en este asunto son precisamente los límites materiales del Poder Legislativo para reformar la Constitución Local y si la libertad configurativa estatal le alcanza para eliminar la declaración de procedencia para los Magistrados y consejeros del Poder Judicial del Estado respecto a los delitos de fuero local. Esto sólo puede determinarse a partir del estudio de fondo del asunto.¹⁶

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.¹⁶ Precedente: Acción de Inconstitucionalidad 10/98. Minoría parlamentaria de la LXVIII Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León. 25 de febrero de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

¹⁶ La desestimación de una causal de improcedencia por el hecho de involucrar el estudio de fondo del asunto es un criterio respecto del cual ya existe jurisprudencia, como muestra la tesis jurisprudencial



34. El tercer argumento del Poder Legislativo demandado consiste en que, a su decir, el Poder Judicial no precisó cuál era el ámbito o esfera competencial que estimaba afectado con las normas impugnadas. Sin embargo, desde el primer concepto de invalidez planteado en la demanda se precisa que el motivo del reclamo es la vulneración a la independencia judicial, por lo que esta causal de improcedencia también deviene como **infundada**.

35. Por último, el Poder Legislativo refiere de manera genérica que la presente controversia constitucional resulta violatoria de los artículos 10 y 11 de la ley reglamentaria de la materia,¹⁷ lo que la haría improcedente. Esto a su vez es

P./J. 36/2004, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, «con número de registro digital: 181395», de rubro y texto: "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.". Precedente: Acción de Inconstitucionalidad 23/2003. Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Sonora. 3 de febrero de 2004. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza.

¹⁷ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

"III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse; y,

"IV. El procurador general de la República."

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

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la



infundado. Los artículos mencionados son relativos a quiénes son las partes y cómo deben estar representadas en los procedimientos de acciones de inconstitucionalidad o de controversias constitucionales, y es el caso que en párrafos anteriores se le reconoció la legitimación activa al Poder Judicial actor, por lo que no existe la violación invocada.

Examen oficioso

36. No obstante lo anterior y toda vez que el examen de procedencia es de orden público, este Tribunal Pleno estima que, de oficio, se actualiza la **improcedencia** de la presente controversia constitucional **respecto a la impugnación de los artículos 44, fracción XXVI, párrafo segundo y 108, párrafo primero, de la Constitución Local.** Esto debido a que el Poder Judicial actor **no expresó ningún concepto de invalidez en su contra.**

37. Como se describió en párrafos previos, el citado Decreto 425 dio lugar a la modificación de varias disposiciones de la Constitución Local. En concreto, se afectaron tres subsistemas normativos: en primer lugar, se reformuló la figura de la inviolabilidad parlamentaria (artículo 27); en segundo lugar, se eliminó la figura del fuero o declaración de procedencia para todos los servidores públicos de la entidad (artículos 27, 44, fracción XXVI, primer párrafo, 106, 107 y 110, segundo párrafo) y, por último, se añadió una referencia a la finalidad del juicio político y se estableció que las sanciones que se impondrán mediante este procedimiento son de carácter tanto político como administrativo (artículos 44, fracción XXVI, segundo párrafo y 108).

38. Ante esta lógica y con fundamento en un examen integral de la demanda (en concreto, haciendo una valoración puntual de los conceptos de invalidez), se llega a la convicción de que, si bien el decreto impugnado abordó los artículos 27, 44, 106, 107, 108 y 110 de la Constitución michoacana, en realidad el Poder actor no expresó ningún razonamiento de invalidez respecto a la variación de los **artículos 44, fracción XXVI, párrafo segundo y 108, párrafo primero.** Se insiste, estos preceptos regulan el juicio político: el segundo párrafo del

ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."



numeral 44 establece la facultad del Congreso para erigirse en jurado de sentencia, y la adición del primer párrafo al artículo 108 consistió en implementar el objetivo de este juicio y clarificar la naturaleza de las correspondientes sanciones.

39. Consiguientemente, a pesar de que uno de los sujetos de este juicio político son diversos integrantes del Poder Judicial michoacano (como se señala en un párrafo del artículo 108 que no fue reformado y que entonces no forma parte de la impugnación), no puede pasarse por alto que toda la lógica planteada en la demanda gira únicamente sobre la eliminación de la declaración de procedencia. Diferencia que es relevante para efectos de la procedencia, ya que de hacerse el examen de regularidad del segundo párrafo de la fracción XXVI del artículo 44 y del primer párrafo del artículo 108, al tratarse de una figura jurídica distinta a la de la declaración de procedencia, implicaría desatender por completo las pretensiones del Poder Judicial actor.

40. Sin que desconozcamos la existencia de la suplencia de la queja en controversia constitucional. Es criterio reiterado de esta Corte que esta suplencia parte de la idea de que se cumplen los requisitos en la ley reglamentaria de la materia para la interposición de la demanda y que, al menos, se advierta una causa de pedir.¹⁸ Ninguno de estos elementos se encuentran satisfechos respecto a los citados **segundo párrafo de la fracción XXVI del artículo 44** y **primer párrafo del artículo 108**. Por tanto, más bien, lo que procede conforme a nuestros precedentes es **sobreseer** la controversia por lo que hace a estas normas de conformidad con los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, en relación con la fracción VII del numeral 22 de la ley reglamentaria de la materia.¹⁹

¹⁸ En la demanda, en su cuarto concepto de invalidez (hoja 15, vuelta, del expediente en que se actúa), se transcriben los artículos 110 y 111 de la Constitución Federal y se alude al juicio político. No obstante, no se hace ningún argumento de inconstitucionalidad de la nueva configuración del juicio político en Michoacán y, por el contrario, en los siguientes párrafos únicamente se cuestiona la reforma realizada a los artículos 106 y 107 de la Constitución michoacana (que precisamente regulan la declaración de procedencia).

¹⁹ Tesis aislada P. VI/2011, Tribunal Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, «con número de registro digital: 161359», de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO. Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la



41. Ahora bien, en complemento a lo anterior, debe destacarse que esta conclusión no se actualiza en torno al citado artículo 27 de la Constitución de Michoacán. De una interpretación textual de esta disposición se advierte que regula lo relativo a la inviolabilidad parlamentaria con la que cuentan los diputados del Congreso Local. Por eso, aunque en estricto sentido no es un precepto normativo cuyo ámbito regulativo contemple al Poder Judicial michoacano ni es propiamente parte de la reglamentación de la declaración de procedencia, no están presentes las mismas condiciones para dictar un sobreseimiento que identificamos respecto a los artículos referidos en el párrafo anterior.

42. En el primer concepto de invalidez se aprecia que uno de los argumentos del actor es que el artículo 27 es inconstitucional, justamente porque implementa una diferenciación con los Magistrados y consejeros del Poder Judicial en cuanto a protección de la función pública. En ese sentido, existe al menos una causa de pedir planteada por el Poder actor, y la verificación sobre si su contenido genera un principio de afectación al régimen competencial del actor y si ello resulta constitucional o inconstitucional es un examen que no puede hacerse desde el ámbito de la procedencia, sino como parte del estudio de fondo de los conceptos de invalidez.²⁰

obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada Ley Reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error.". Precedente: Controversia constitucional 133/2008. Municipio de Xochitepec, Estado de Morelos. 25 de enero de 2011. Mayoría de seis votos. Disidentes: Luis María Aguilar Morales, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos.

²⁰ Aplica, por similitud, el razonamiento reflejado en la tesis P./J. 92/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, «con número de registro digital: 193266», de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal 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 controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra



VIII. Estudio de fondo

43. De acuerdo con lo precisado en los apartados anteriores y tras la declaratoria de sobreseimiento, la *litis* del presente asunto se circunscribe a analizar la existencia o no de una invasión competencial con motivo de las reformas, adiciones o derogaciones, según corresponda, de los artículos 27; 44, fracción XXVI, primer párrafo; 106, primer párrafo, 107 y 110, segundo párrafo, de la Constitución del Estado de Michoacán. A decir del Poder Judicial actor, estas disposiciones resultan inconstitucionales, pues las mismas: (a) inciden en el principio de independencia judicial y, por tanto, en la división de poderes; (b) crean una situación de desigualdad entre funcionarios públicos, y (c) resultan contrarias a lo dispuesto por los artículos 111 y 116, fracción III, de la Constitución Federal.

44. Este Tribunal Pleno considera parcialmente acertada la petición de invalidez; por lo que debe declararse **fundada** la controversia respecto a ciertos preceptos impugnados e **infundada** respecto a otros. Por un lado, se estima que la **derogación del primer párrafo de la fracción XXVI del artículo 44 y del segundo párrafo del artículo 106**, así como la **reforma al primer párrafo del artículo 106 y segundo párrafo del artículo 110** de la Constitución del Estado de Michoacán, **sí ocasionan una invasión competencial** en perjuicio del Poder Judicial actor. La supresión en el ordenamiento jurídico michoacano de la declaración de procedencia aplicable a Magistrados y consejeros por delitos del fuero común, tal como la realizó el Poder Constituyente Local, afecta la garantía de inamovilidad judicial y, consiguientemente, al principio de independencia judicial y la división de poderes.

45. Como hemos sostenido en diversos precedentes, la inmunidad procesal surgida con motivo de la implementación de una declaración de procedencia de la que gozan Magistrados y consejeros no es un privilegio asignado a ese funcionario ni es un instrumento para la impunidad. Se trata de una medida normativa que tiene toda una razonabilidad histórica y cuyo objetivo constitucional es proteger la función judicial. En ese tenor, atendiendo a lo previsto en la

una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."



Constitución Federal y en varios tratados internacionales, si bien las entidades federativas no están obligadas a implementar un régimen de declaración de procedencia por lo que hace a delitos del fuero común para Magistrados y consejeros del Poder Judicial, conforme a los artículos 111 y 116 de la Constitución Federal, lo cierto es que tal libertad configurativa se encuentra condicionada a respetar el principio de independencia judicial.

46. Por tanto, dado que en el Estado de Michoacán la declaración de procedencia a favor de Magistrados y consejeros por delitos del fuero común se constituyó como un elemento para la protección de la garantía de inamovilidad judicial (en su sub-garantía de permanencia/estabilidad en el encargo), se estima que su eliminación mediante la reforma impugnada (de manera absoluta, sin una motivación reforzada por el legislador y sin mayores distinciones normativas en cuanto al régimen resultante de los Magistrados y consejeros) redundaría en una afectación al Poder Judicial Estatal. Conforme a nuestros criterios jurisprudenciales, los Poderes Legislativos Locales no pueden afectar elementos que inciden en la independencia judicial sin justificarlo reforzadamente y, peor aún, sin siquiera haber considerado las implicaciones de esta decisión en la estabilidad en el cargo de los Magistrados y consejeros del Poder Judicial.

47. No obstante, por otro lado, respecto al **artículo 107**, este Tribunal Pleno llega a la conclusión de que **no ocasiona una transgresión a la esfera de competencias del Poder Judicial actor**. Esto en razón de que el artículo citado: (a) regula a una pluralidad de sujetos que va más allá de los Magistrados y consejeros del Poder Judicial y (b) más bien resulta congruente con el mandato establecido en el artículo 111 de la Constitución Federal.

48. Por su parte, se considera que el **artículo 27** de la Constitución Local **tampoco genera una violación a la esfera de competencias del Poder Judicial actor**. Este artículo ni antes ni después de la reforma ha contenido ninguna norma relativa a la declaración de procedencia de los Magistrados y consejeros del Poder Judicial. Además, el argumento planteado por el Poder Judicial actor en el sentido de que este artículo crea una situación de desigualdad injustificada entre funcionarios públicos es incorrecto, pues se tiene que distinguir la *inviolabilidad parlamentaria*, que es la figura que el artículo actualmente contempla, de la declaración de procedencia. Éstas son figuras jurídicas distintas, cada una con sus



propias consecuencias y justificaciones, por lo que no puede afirmarse que sean equivalentes.

49. Para explicar a detalle estas conclusiones, el presente apartado de estudio de fondo se dividirá en tres sub-aptados:

- En el primero se analiza la regularidad constitucional de la reforma a los artículos 44, fracción XXVI, primer párrafo, 106 y 110, segundo párrafo, en los que se preveían las bases constitucionales sobre la declaratoria para proceder penalmente en contra de ciertos servidores públicos pertenecientes al Poder Judicial del Estado de Michoacán **(1)**.

- En el segundo se examina la reforma al artículo 107, el cual regula los casos en que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión haya declarado la procedencia de la acción penal en contra de algún funcionario de Michoacán de los mencionados en el artículo 111 de la Constitución Federal **(2)**.

- Por último, en el tercer apartado se estudia la reforma al artículo 27; artículo que establece la inviolabilidad parlamentaria y que fue cuestionado por el Poder Judicial actor por crear una supuesta desigualdad entre los servidores públicos de la entidad **(3)**.

VIII.1.

Análisis de los artículos 44, fracción XXVI, primer párrafo, 106 y 110, segundo párrafo, de la Constitución Local

50. Como se aprecia en el cuadro comparativo expuesto en el apartado de fijación de la *litis*, antes de la reforma constitucional impugnada los artículos 44, fracción XXVI, primer párrafo, 106 y 110, segundo párrafo, regulaban el procedimiento de la declaración necesaria para poder actuar penalmente en contra de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Michoacán y los consejeros del Poder Judicial Local. En específico, cada uno de estos artículos regulaba los siguientes aspectos de la declaración de procedencia:

a) El artículo 44, fracción XXVI, primer párrafo, le daba la facultad al Congreso Estatal de declarar si ha lugar a proceder penalmente en contra de los



servidores públicos de la entidad contra los que se formulaba la imputación de un delito.

b) El artículo 106 establecía la figura de la declaración de procedencia y su procedimiento a cargo del Congreso del Estado. Los Magistrados así como los consejeros del Poder Judicial figuraban como sujetos de este procedimiento.

c) El artículo 110, segundo párrafo, aclaraba que, para efectos del proceso penal, se suspendería el término para la prescripción de un delito cuando una persona desempeñara alguno de los cargos cuyo ejercicio gozara de esta inmunidad procesal.

51. A partir de la expedición del Decreto 425, que ahora se impugna, en el artículo 106 se estableció expresamente que no se necesitaría la declaratoria de procedencia para proceder penalmente contra ningún funcionario público de la entidad. Acorde con esto: (a) la facultad del Congreso del Estado para hacer la declaratoria de procedencia quedó derogada –artículo 44, primer párrafo–, y (b) se estableció que el tiempo de prescripción de los delitos cometidos por los servidores públicos no se suspendería con motivo de su encargo –artículo 110, segundo párrafo–. En suma, se eliminó por completo la figura de la declaración de procedencia.

52. En contra de esta modificación normativa, fundamentalmente, el Poder Judicial formuló en su demanda el siguiente argumento: la eliminación de la declaración de procedencia trastoca una las garantías que componen el principio de independencia judicial, por lo que se afecta la división de poderes; por otro lado, planteó que esta reforma constitucional transgredía lo previsto en el artículo 111 de la Constitución Federal, ya que se generaba una discordancia normativa entre lo previsto por el quinto párrafo de ese numeral y la Constitución Local.

53. Como se adelantó, este Tribunal Pleno comparte la postura de que los artículos impugnados transgreden la garantía de independencia judicial de un modo injustificado; por lo que se considera **fundada** la petición de **invalidez** de la **derogación del primer párrafo de la fracción XXVI del artículo 44** y del **segundo párrafo del artículo 106**, así como la **reforma al primer párrafo del**



artículo 106 y segundo párrafo del artículo 110 de la Constitución del Estado de Michoacán.

54. Como precedente directamente aplicable, debe atenderse a lo fallado en la **controversia constitucional 99/2016**,²¹ en la que este Tribunal Pleno declaró la invalidez de las reformas y derogaciones realizadas por el Poder Constituyente de Jalisco que eliminó, de tajo y sin mayores distinciones normativas y motivaciones, la declaratoria de procedencia en esa entidad por delitos del fuero común para Jueces y Magistrados. Por la identidad con este precedente, seguiremos su misma metodología de estudio, de modo que dividiremos este apartado en tres secciones: en la primera realizaremos una explicación de la *naturaleza* y *alcance* la declaración de procedencia prevista en nuestra Constitución Federal; en la segunda detallaremos las exigencias constitucionales respecto a la independencia judicial, y en la tercera efectuaremos el examen concreto de las normas cuestionadas a la luz de todas las consideraciones expuestas.

La Constitución Federal y la declaración de procedencia

55. Como señalamos en el precedente, no es la primera ocasión que esta Suprema Corte resuelve un caso en el que está involucrada la denominada "declaración de procedencia". Esta figura, bajo diferentes vertientes o alcances, ha estado presente en gran parte de nuestra historia constitucional. En un inicio, la Constitución Federal sólo establecía una especie de fuero penal al presidente de la República, a los senadores, diputados, Magistrados de la Suprema Corte, secretarios de despacho, procurador general de la República, gobernadores de los Estados y diputados de las Legislaturas Locales. No obstante, con la reforma del veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, este "fuero" pasó a ser la declaración de procedencia que hoy conocemos, aunque con algunas variantes realizadas posteriormente.

²¹ Resuelta el veinticuatro de septiembre de dos mil nuevo (sic), por lo que hace a este punto, por mayoría de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Aguilar Morales sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta, Laynez Potisek y Pérez Dayán sin compartir el argumento de la libertad configurativa absoluta. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



56. En la actualidad, la declaración de procedencia se encuentra regulada en los artículos 111 y 112 de la Constitución Federal.²² En estos se establece un procedimiento que, lo que genera, es una inmunidad consistente en que durante

²² **Artículo. 111.** Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, el fiscal general de la República, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la Comisión de Delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

"Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

"Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

"Por lo que toca al presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

"Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

"Las declaraciones y resoluciones de la (sic) Cámaras de Diputados (sic) Senadores son inatacables.

"El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

"En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

"Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

"Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados."

Artículo. 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

"Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto."



el tiempo en que se desempeñen ciertas funciones públicas, sus titulares no podrán ser perseguidos por los hechos delictivos ahí mencionados, a menos que la Cámara de Diputados lo apruebe por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión (con la peculiaridad del efecto de dicha decisión cuando se trata de servidores públicos federales o estatales). Siendo que cuando se trate de algún funcionario público de las entidades federativas por delitos federales, lo que se prevé es un procedimiento específico que, tras la declaración de procedencia, lo que ocasiona es que se informe a las Legislaturas Estatales para que actúen como corresponda.

57. En ese sentido, lo primero que debe señalarse es que, tal como ha sido explicitado por la Primera Sala (en particular, al resolver el **amparo en revisión 404/2013**),²³ el reconocimiento de esta inmunidad constitucional de consecuencia procesal atiende a un elemento característico de un Estado Democrático consistente en proteger la función constitucional desempeñada por determinados servidores públicos. Sin que, en palabras de la Sala, pueda valorarse o dar lugar a un fenómeno de impunidad: "**la inmunidad procesal relativa no genera impunidad alguna puesto que sólo es un impedimento procesal para actuar inmediatamente en contra del responsable de la función pública con el objetivo de apreciar si se debe conceder la declaración o, en su caso, esperar a que concluya el funcionario su cargo. Así, siempre existirá la posibilidad de que una persona que desempeña un cargo de los previstos en el artículo 111 de la Constitución Federal enfrente la atribución de hechos delictivos, pero la oportunidad o momento de hacerlo podrá ser de forma inmediata si se otorga la declaración o, en su defecto, al terminar el ejercicio de su cargo** (página 36 del engrose)".

58. Es decir, como lo explica la Primera Sala y también lo ha sostenido la Segunda Sala (específicamente en el amparo en revisión 1344/2017), la declara-

²³ Fallado el doce de febrero de dos mil catorce por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo; en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto particular. Bajo apreciaciones similares sobre la naturaleza de la declaración de procedencia se pronunció la Segunda Sala al fallar el nueve de agosto de dos mil dieciocho el amparo en revisión 1344/2017 por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I.



ción de procedencia no es un beneficio personal del funcionario, sino una prerrogativa que protege a la función pública; por eso, es lógico que opere únicamente durante el tiempo del encargo de los funcionarios y que desaparezca tan pronto haya concluido su encargo.²⁴ No es tampoco un mecanismo que permita la impunidad, sino meramente una inmunidad de carácter procesal y relativa para que ciertos funcionarios públicos no sean procesados penalmente en un tiempo determinado; inmunidad que justamente puede ser removida mediante una "declaración de procedencia" y, en todo caso, únicamente obstaculiza temporalmente el ejercicio de la acción penal en contra de un determinado sujeto. Esto con la finalidad de no perturbar las funciones constitucionales asignadas a los servidores públicos y garantizar que éstos no sean sujetos a un proceso penal por los vaivenes políticos.

59. Así las cosas, partiendo de esta premisa y de lo resuelto en una multiplicidad de precedentes, los cuales se encuentran sintetizados en nuestro último fallo aplicable (la citada **controversia constitucional 99/2016**), este Pleno ha afirmado que la Constitución Federal no exige que esta inmunidad procesal sea establecida para todos los servidores públicos del país por cualquier delito, ni tampoco obliga a las entidades federativas a reconocerla cuando se trate únicamente de delitos del fuero común respecto a sus servidores públicos estatales.

60. Lo previsto en el artículo 111 constitucional es la protección que la Constitución Federal otorga a varios servidores públicos (federales o estatales) para que, previo a procederse penalmente en su contra, se lleve a cabo el procedimiento de declaración de procedencia a cargo de un órgano elegido democráticamente; sin embargo, debe destacarse que **la aplicabilidad de tal procedimiento se diferencia a partir de dos factores.**

61. El primero, relativo a la función específica que desempeñan. Independientemente del delito que se trate (sea de fuero federal o estatal), la Constitución

²⁴ Consideraciones suscritas en el amparo en revisión 341/2008, resuelto por unanimidad de diez votos en sesión de Pleno de veintidós de enero de dos mil nueve. De igual forma, véase el criterio que se refleja en la tesis aislada de rubro: "FUNCIONARIOS. FUERO CONSTITUCIONAL. ÉSTE NO SE PROLONGA DESPUÉS DE HABERSE SEPARADO DEL CARGO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SONORA).", emitida por la Tercera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 133-138, Cuarta Parte, página 98, «con número de registro digital: 240835».



reconoce el necesario agotamiento de la declaración de procedencia a ciertos servidores públicos: los miembros del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, el fiscal general de la República, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, siempre y cuando se encuentren en el ejercicio de su cargo.

62. Sin embargo, la Constitución también brinda una garantía orgánica para ejercer la respectiva función a varios **servidores públicos de los órdenes jurídicos estatales**, tales como los Ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales (en su caso) y los integrantes de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía. Lo curioso es que no lo hace de manera absoluta o sólo por el hecho de desempeñar dicho cargo, sino en razón del **ámbito de validez del delito que se pretende imputar**: únicamente se otorga cuando se pretenda procesar penalmente a dichos servidores públicos por delitos del orden federal. Ocasionando como efecto la remisión de la decisión afirmativa a la Legislatura Local para que proceda como corresponda.

63. En consecuencia, y explicado en otras palabras, los servidores públicos del orden federal **que se señalan en el primer párrafo del artículo 111 constitucional gozan de inmunidad procesal penal respecto a cualquier delito**, mientras que los servidores públicos de las entidades federativas **sólo lo hacen respecto a los delitos federales y no respecto a los delitos locales**. Lo que implica que el Poder Reformador de la Constitución Federal exigió el agotamiento de un procedimiento de declaración de procedencia respecto a ciertos servidores públicos de las entidades federativas, **pero esta exigencia** es de origen constitucional federal (no local) y se circunscribe a casos relacionados con delitos federales.

64. Consiguientemente, es nuestro criterio que respecto de las conductas que cada legislador local considere que deben ser sancionadas como un delito en su ámbito territorial, no existe lineamiento constitucional y **hay un espacio de libertad configurativa**; ello, para que las respectivas Legislaturas, según sus



circunstancias políticas, sociales, económicas o de cualquier otra índole, decidan si es apropiado o no reconocer una salvaguarda de rango constitucional local destinada a proteger la función desempeñada por sus servidores públicos (incluyendo a los detallados en el aludido párrafo quinto) previo a que se proceda penalmente en su contra. Empero, como se verá más adelante, **esta libertad configurativa no es absoluta**, pues tiene que compaginarse con el resto de las reglas y principios constitucionales, como el principio de independencia judicial.

65. Por último, cabe precisar que el efecto prescrito por el quinto párrafo del artículo 111 para el caso de que la Cámara de Diputados haga una declaratoria de procedencia en contra de un servidor público local no es un obstáculo de esta interpretación. Al respecto, basta con considerar que en este supuesto seguimos hablando de la procedencia de la acción penal por delitos federales. De este modo, el hecho de que la Cámara de Diputados *comunique* a una Legislatura Local que puede procederse penalmente en contra de un servidor público local respecto a un *delito federal*, y que esta última "proceda como corresponda", no tiene nada que ver con la declaración de procedencia por delitos del fuero local.

66. Este acto comunicativo de la Cámara de Diputados hacia las Legislaturas Locales, entonces, no significa o no provoca que las entidades federativas tengan que prever la figura de la declaración de procedencia respecto a los delitos del fuero local. Como se dijo en la multicitada controversia constitucional 99/2016, la única consecuencia constitucional de esta última porción normativa del quinto párrafo del artículo 111 constitucional es, justo, la asignación de una facultad constitucional (de ejercicio obligatorio) a las Legislaturas Locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda tratándose de delitos federales.

La declaración de procedencia y la independencia judicial

67. En complemento a lo expuesto en los párrafos previos, como se puede observar de la síntesis de los conceptos de invalidez, la mayor parte de los argumentos de invalidez del Poder Judicial actor giran en torno a una alegada afectación a la independencia judicial. En ese tenor, para poder estar en aptitud de resolver el caso que nos ocupa, este Pleno debe abundar sobre el alcance del principio de independencia judicial y de la división de poderes.



68. Como mencionamos anteriormente, la citada **controversia constitucional 99/2016 es un precedente directamente aplicable**. En ese fallo ya se realizó una delimitación del contenido de la independencia judicial y su interrelación con la división de poderes a partir de una extensa explicación del contenido de normas constitucionales y convencionales y de una exhaustiva descripción de los precedentes aplicables de esta Suprema Corte²⁵ y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

69. En resumen, en este precedente se sostuvo que ante alegatos de Poderes Judiciales Estatales de invasión de competencias por afectación a la independencia judicial, se debía partir de lo previsto en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal. En esta disposición, en su primer párrafo, se señala que los Poderes Judiciales de las entidades federativas se ejercerán por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas y, en su segundo párrafo, se mandata que la *independencia* de los Magistrados y Jueces estatales en el ejercicio de sus funciones deberá estar *garantizada* por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados, las cuales *establecerán* las condiciones para el *ingreso, formación y permanencia* de quienes sirvan en los Poderes Judiciales Estatales. Posteriormente, en sus párrafos tercero a sexto se detallan algunas de las condiciones específicas para cumplir con estos mandatos, las cuales consisten en requisitos de designación de Magistrados y Jueces locales, reglas sobre la carrera judicial, sobre los tiempos de mandato y las formas de adquirir inamovilidad por parte de los Magistrados y la irrenunciabilidad e irreductibilidad salarial.

70. Por su parte, se afirmó que también tenía que valorarse que el artículo 17 de la Constitución (complementado por normas de carácter convencional) establece el derecho de acceso a la justicia, del cual se predica el principio de

²⁵ Entre otros, en la controversia constitucional 99/2016 se estudiaron los siguientes precedentes: la controversia constitucional 35/2000, resuelta por este Tribunal Pleno el veintidós de junio de dos mil cuatro; la controversia constitucional 9/2004, resuelta por este Tribunal Pleno el veinticuatro de octubre de dos mil seis; la controversia constitucional 4/2005, resuelta por este Tribunal Pleno el trece de octubre de dos mil cinco; la controversia constitucional 81/2010, resuelta por este Tribunal Pleno el seis de diciembre de dos mil once; el amparo en revisión 783/99; el amparo en revisión 234/99; el amparo en revisión 2396/96; los amparos en revisión 2021/99, 2083/99, 2130/99, 2185/99 y 2195/99, y el amparo en revisión 341/2008.



independencia judicial, pues para poder respetar y proteger este derecho humano, una condición imprescindible es contar con juzgadores que gocen de autonomía e independencia, no sólo en el ámbito federal, sino en cualquier orden jurídico del Estado Mexicano (lo que llevaba a aceptar que los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Federal tenían que ser interpretados de manera conjunta).

71. Consecuentemente, de conformidad con estos artículos constitucionales, los cuales necesariamente tenían que ser interpretados con los tratados internacionales aplicables (en concreto, con los numerales 8, numeral 1, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia,²⁶ este Tribunal Pleno concluyó en el precedente que el **principio de independencia judicial** se compone de una serie de garantías que buscan proteger la función judicial, que abarcan desde la etapa de nombramiento hasta el desempeño del encargo (estableciéndose requisitos relativos a la designación, a la carrera judicial, a la inamovilidad, al salario, etcétera).

72. Por lo cual, se reconoció que el principio general de división de poderes, tanto para el ámbito federal como el estatal, se encuentra interrelacionado con los principios sustantivos de autonomía e independencia judicial que conforman a su vez el derecho de acceso a una justicia imparcial. Situación que conllevaba que **la legislación que regula a los Jueces y tribunales de cada una de las entidades federativas debe cumplir con los condicionamientos mínimos que aseguren dichos principios**; en particular, con aquellos aspectos que incidan en su procedimiento de nombramiento, en la duración de su encargo y en la protección contra presiones o injerencias externas. Pues de lo contrario, se afectaría gravemente el principio de división de poderes.

²⁶ Los casos analizados en la controversia constitucional 99/2016 son los siguientes: *Caso Tribunal Constitucional Vs. Perú*, sentencia de 31 de enero de 2001, Fondo, Reparaciones y Costas; *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, sentencia de 2 de julio de 2004, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas; *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, sentencia de 30 de junio de 2009, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas; *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador*, sentencia de 23 de agosto de 2013, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas; *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*, sentencia de 5 de octubre de 2015, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas; y *Caso Colindres Schonenberg Vs. El Salvador*, sentencia de 4 de febrero de 2019, Fondo, Reparaciones y Costas.



73. Tal postura, partiendo del criterio consolidado de esta Corte de que si una norma o acto impugnado violenta una de las garantías que componen la independencia judicial, se entiende que existe una afectación al ámbito competencial del Poder Judicial al no respetarse justamente la división de poderes,²⁷ la que dependiendo de su grado será de intromisión, dependencia o subordinación. Ello, ya que un correcto equilibrio en la división de poderes en las entidades federativas implica necesariamente que se respete el principio de independencia judicial.

74. A partir de esas consideraciones, a la luz de todo ese parámetro de regularidad y atendiendo de manera expresa a la indicación prevista en los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Federal, este Tribunal Pleno delimitó el contenido del principio de independencia judicial que las entidades federativas deben salvaguardar para respetar el principio de división de poderes, el cual es el siguiente:

²⁷ Véase, al respecto, el criterio que se refleja en la tesis P./J. 80/2004, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, «con número de registro digital: 180648», de rubro y texto: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.". Precedente: Controversia constitucional 35/2000. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. 22 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Roberto Lara Chagoyán.



a) Los Estados tienen un doble mandato: (i) *establecer* condiciones de independencia y autonomía del Poder Judicial, que exige una acción positiva y primigenia del legislador para incluir las condiciones de ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales; y (ii) *garantizar* la independencia de Jueces y Magistrados, lo que significa que además de establecerse en la Constitución y leyes locales las condiciones para la independencia, se presume la **necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes**, bajo una exigencia razonable de no regresividad (a fin de que no se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia existente en un momento determinado).²⁸

b) Por tanto, atendiendo a estas obligaciones y enfocándonos en lo relativo a Jueces y Magistrados, la independencia judicial, como principio, se desenvuelve en una serie de garantías relativas al adecuado nombramiento, a la inamovilidad en el cargo y a evitar presiones externas (que como se dice en el Texto Constitucional, corresponde a las condiciones de *ingreso, formación y permanencia*, las cuales deben estar garantizadas y establecidas en la normatividad de las entidades federativas).

c) Así, la garantía de un adecuado nombramiento (relativa a la condición de ingreso) implica tanto la delimitación previa del periodo del encargo como la

²⁸ Tal como se dijo en la citada controversia constitucional 81/2010. Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia P./J. 22/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1535, «con número de registro digital: 175818», de rubro: "RATIFICACIÓN O REELECCIÓN DE FUNCIONARIOS JUDICIALES (MAGISTRADOS DE TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA LOCALES, ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL). CARACTERÍSTICAS Y NOTAS BÁSICAS.". Mismo que se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, reservándose el derecho para revisar el engrose y, en su caso, formular voto concurrente; Cossío Díaz, reservándose el derecho para revisar el engrose y, en su caso, formular voto concurrente; Luna Ramos, reservándose el derecho para revisar el engrose y, en su caso, formular voto concurrente; Franco González Salas, apartándose de diversas consideraciones, reservándose el derecho para revisar el engrose y, en su caso, formular voto concurrente; Zaldívar Lelo de Larrea, sin compartir las consideraciones en los términos mencionados en su última intervención por el Ministro ponente; Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, sin compartir las consideraciones en los términos mencionados en su última intervención por el Ministro ponente; Valls Hernández, sin compartir las consideraciones en los términos mencionados en su última intervención por el Ministro ponente; Sánchez Cordero de García Villegas, sin compartir las consideraciones en los términos mencionados en su última intervención por el Ministro ponente; Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza.



existencia de reglas previas, claras y razonables sobre el procedimiento de designación que evite otorgar beneficios irrazonables a favor de ciertas personas y que tiendan a un acceso igualitario con base en el mérito y la capacidad profesional. Es decir, que exista idoneidad en la designación de Jueces y Magistrados Locales. Al respecto, de manera específica, se exige:

i. El cumplimiento de ciertos requisitos para ser designado en el cargo de Magistrado Local.

ii. La consagración de la carrera judicial, indicando (esto no como una obligación) que los nombramientos de Jueces y Magistrados serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

d) Por lo que hace a la garantía de inamovilidad en el cargo,²⁹ ésta se compone por una serie de garantías relativas a la permanencia (estabilidad/seguridad) en el cargo, un proceso de ascenso adecuado y el no despido injustificado o libre remoción; las cuales tienden a que los distintos juzgadores sólo puedan ser removidos de sus cargos por faltas disciplinarias graves, por la comisión de delitos o por la incapacidad que los inhabilite para desempeñar sus funciones. Sin que puedan ser destituidos o castigados por errores de buena fe o por discrepar con alguna interpretación jurídica; las causales que den lugar a medidas disciplinarias, a la suspensión o remoción deben ser claras y estar establecidas de manera previa, y las sanciones deben responder a un criterio de proporcionalidad y el procedimiento debe cumplir con un debido proceso.

e) Siendo que, sobre la garantía de estabilidad en el cargo, el Texto Constitucional determina que debe existir:

i. Seguridad económica de Jueces y Magistrados (remuneración adecuada, irrenunciable e irreductible).

²⁹ Que no debe confundirse con lo que en nuestra jurisprudencia hemos señalado como la inamovilidad adquirida por los Magistrados tras una ratificación o reelección en el encargo. Una es un género y la otra una de sus especies.



ii. La determinación objetiva en las Constituciones o leyes locales del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de los Magistrados o Magistradas (las entidades tienen libertad de configuración para imponer el tiempo de mandato, siempre que no sea temporal ni periódico).

iii. La posibilidad de ratificación como regla obligatoria constitucional para el caso de los Magistrados (los dictámenes de no ratificación deben ser emitidos con motivación reforzada), pudiendo ser una ratificación por tiempo definido o indefinidamente; y,

iv. La inamovilidad judicial para los Magistrados que hayan sido ratificados, como una prerrogativa consistente en que tras esa ratificación o reelección únicamente podrán ser separados de sus encargos en los términos establecidos por las Constituciones y las leyes de responsabilidad de los servidores públicos de los Estados que cumplan con el resto de las garantías establecidas para su protección.

f) Por último, se requiere el respeto a la autonomía de gestión presupuestal de los Poderes Judiciales Locales como un elemento clave para salvaguardar la independencia judicial.

75. Resultando imprescindible resaltar que cuando se dice que las entidades federativas, ante el doble mandato establecido en la fracción III del artículo 116 constitucional, deben salvaguardar la permanencia de los elementos y previsiones que formen parte de las garantías de independencia judicial **bajo una exigencia razonable de no regresividad**, no debe confundirse con nuestra doctrina sobre la regresividad en materia de derechos humanos.

76. Como se hace patente de lo resuelto en las **citadas controversias constitucionales 81/2010 y 99/2016**, un aspecto es la progresividad de los derechos humanos en términos del artículo 1o. constitucional y otra es el criterio de no merma indebida en el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado (salvo que se cumplan con ciertos requisitos) que hemos desprendido del artículo 116 constitucional. Como se verá más adelante, el caso que nos ocupa es el segundo: lo que se verificará a partir de las normas impugnadas es esa exigencia razonable de no regresividad en materia de independencia judicial.



Análisis constitucional de las normas reclamadas

77. Expuesto lo anterior y aplicándolo al caso concreto, como se adelantó, resulta **inconstitucional** la derogación o reforma, según corresponda, de los artículos 44, fracción XXVI, primer párrafo; 106, primer y segundo párrafos, y 110, segundo párrafo, de la Constitución del Estado de Michoacán.

78. En principio, cabe subrayar que lo establecido en estos artículos no fue fruto de una decisión reciente del Poder Constituyente michoacano, sino que es un contenido que puede rastrearse desde los orígenes del régimen constitucional actual del Estado de Michoacán. Desde mil novecientos dieciocho, la Constitución Local preveía en el artículo 109 que los funcionarios públicos eran "*responsables por los delitos comunes que cometan, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de su encargo*"; especificándose, en el artículo 110, que "*siempre que se trate de ... Magistrados propietarios o supernumerarios, en ejercicio, del Tribunal Superior de Justicia ... el Congreso erigido en Gran Jurado, declarará si hay o no lugar a formación de causa*".³⁰

79. Esas disposiciones sufrieron una reforma sustancial el uno de febrero de mil novecientos sesenta, mediante la cual fue reestructurado todo el título relativo a las responsabilidades de los funcionarios públicos. Sin embargo, en el artículo 105 se siguió previendo que, para proceder penalmente contra los Magistrados por delitos del orden local, era necesario que el Congreso Local llevara a cabo el procedimiento de declaración de procedencia.³¹ Posteriormente, el veintitrés de mayo del dos mil seis se reformó nuevamente la Constitución Local y se creó el Consejo del Poder Judicial del Estado de Michoacán, cuyos titulares quedaron protegidos por la misma inmunidad procesal que los Magistrados; inmunidad procesal que subsistió hasta la reforma impugnada.

80. Bajo esta lógica, se estima que, con ciertas variaciones, los Magistrados y consejeros del Poder Judicial, desde el momento de creación de sus puestos

³⁰ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, texto original, del siete de febrero de mil novecientos dieciocho.

³¹ "**Artículo 105.** Siempre que se trate de un delito del orden común cometido por ... un **Magistrado**, ... el Congreso, erigido en Gran Jurado, declarará, por los dos tercios de los votos de sus miembros presentes, cuando se trate del gobernador, y por mayoría, cuando se trate de otros funcionarios, si procede o no la formación de causa. ..."



y a lo largo de la historia constitucional de la entidad –hasta la reforma impugnada–, se les atribuyó constitucionalmente una inmunidad procesal penal tutelada por la declaración de procedencia. Es decir, hasta antes de la reforma impugnada, el Poder Constituyente michoacano valoró como **una condición de la permanencia y estabilidad en su encargo** que un órgano ajeno a la investigación y proceso penal se pronunciara previamente y con efectos vinculatorios sobre la viabilidad o no de accionar ese proceso en contra de tales funcionarios por la comisión de cualquier delito del fuero estatal durante el desempeño de la función.³²

81. Partiendo de esa premisa, este Tribunal Pleno considera que, aun cuando en la Constitución Federal no existe un mandato para que se les reconozca a los **Magistrados y consejeros** de un Poder Judicial Local una inmunidad procesal de índole penal por delitos del fuero común, lo que sí exige nuestro Texto Constitucional es que se *garantice* la independencia judicial. Esta condición no fue respetada en el caso concreto.

82. En primer lugar, **por lo que hace a la regulación de los Magistrados** en los artículos cuestionados, se insiste, la Constitución Federal no contempla de manera explícita como parte de las garantías de independencia judicial el reconocimiento forzoso de una inmunidad procesal penal a Magistrados de los Poderes Judiciales Locales. No obstante, cuando una entidad en particular decide incorporar a la declaración de procedencia como una de las figuras que protege

³² Siendo importante resaltar que, aun cuando no es una resolución vinculante (valorándolo como *soft law*), se advierte que en el Informe del relator especial sobre la independencia de los Magistrados y abogados, (A/HRC/11/41 de 24 de marzo de 2009) se reconoció la importancia de las inmunidades penales en el régimen de protección de la independencia judicial. En específico, el relator especial sostuvo que, a pesar de distar mucho de una aplicación universal, era de la opinión de que a los Jueces debía concedérseles cierto grado de inmunidad penal para proteger su independencia judicial (párr. 66 del documento). Sin que tal inmunidad penal pudiera confundirse con la inmunidad que los Jueces deben de tener ante responsabilidades penales por acciones u omisiones en el desempeño de su encargo. Es decir, a consideración del relator especial, los Jueces deben de gozar de inmunidad personal respecto tanto a las acciones civiles por daños y perjuicios derivados de acciones u omisiones cometidas en el ejercicio de sus funciones judiciales y a la responsabilidad penal por tales acciones u omisiones. Sin embargo, aunado a esa protección, el relator considera esencial que a los Jueces se les conceda a su vez cierto grado de inmunidad procesal para protegerlos de acciones judiciales injustificadas, a fin de reforzar la independencia del poder judicial. Es por eso que en el párrafo 66 del citado informe se utiliza la locución "también".



su garantía de inamovilidad judicial y, con ello, la independencia judicial, dicha decisión sí acarrea consecuencias hacia el futuro.

83. El deber de *garantizar* la independencia del Poder Judicial, como ya se expuso, **no sólo consiste en establecer** (tanto en las Constituciones como en las leyes locales) ciertas condicionantes para el adecuado desempeño de la función judicial, **sino en "respetar un principio general que presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes, bajo una exigencia razonable de no regresividad**, a fin de evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado."³³ Por ello, una vez que se *avanzó* el grado de independencia judicial garantizado por una Constitución Local, ésta no puede simplemente retractarse y *retroceder* sin ninguna justificación, motivación o delimitaciones normativas necesarias para proteger de manera holística las garantías de independencia judicial.

84. Consecuentemente, en el caso, si el Poder Constituyente de Michoacán decidió incluir la figura de la declaración de procedencia para los Magistrados por delitos del fuero común como un elemento de protección de la inamovilidad judicial (en su sub-garantía de permanencia/estabilidad en el cargo), no estaba en aptitud de disponer **con absoluta libertad de esa garantía**, sin antes cumplir con ciertas exigencias constitucionales previas, las cuales no se encuentran acreditadas.

³³ Criterio que se refleja en la citada tesis 29/2012, de rubro y texto: "AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY. Las garantías de autonomía e independencia judicial son instrumentales respecto del derecho humano de acceso a la justicia y se enmarcan en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual deben ser "establecidas" y 'garantizadas', lo que se traduce en un doble mandato constitucional: el de establecer condiciones de independencia y autonomía, que exige una acción positiva y primigenia del legislador local para incluirlas en la ley; y el de garantizar esos contenidos, lo que significa para el legislador ordinario un principio general que presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes, bajo una exigencia razonable de **no regresividad**, para evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado. Lo anterior significa que los componentes que integran la independencia y autonomía judicial deben preverse, por mandato constitucional, en normas materialmente legislativas que, una vez establecidas, dejan de estar a la libre disposición del legislador, de modo que el estudio de su constitucionalidad debe tomar en cuenta necesariamente el contexto de la evolución constitucional de cada entidad federativa."



85. La modificación constitucional se hizo sin la presencia de una adecuada motivación legislativa. No se generó, cuando menos, un régimen de transición adecuado que previera la situación específica de los Magistrados que ya contaban con esa prerrogativa. Tampoco se acompañó tal derogación de reformas a otras normas constitucionales o legales que especificaran, al menos y de manera suficiente, las distintas consecuencias posibles del inicio de un proceso penal en contra de un Magistrado a fin de fortalecer el resto de las garantías de independencia judicial (por ejemplo, por cuánto tiempo procede la suspensión en el encargo tras el inicio del proceso penal, si el respectivo titular seguirá o no gozando de su remuneración durante la suspensión, idear un régimen específico de sustitución mientras el juzgador se encontrara sometido al proceso, entre otras tantas cuestiones).³⁴

86. Así, el problema de la modificación cuestionada es que lejos de respetar las exigencias de la Constitución Federal, el Poder Constituyente derogó o reformó los artículos que establecían la declaración de procedencia a favor de los Magistrados por delitos del fuero común, como si se tratara de cualquier función pública, basándose únicamente en razonamientos genéricos relativos a que no estaban presentes las condiciones históricas que justificaron la "declaración de procedencia". En ningún momento del procedimiento legislativo se dieron argumentos específicos para prescindir de esta garantía de independencia judicial.

87. Se le englobó como parte de un conjunto de normas que establecía inmunidad procesal para varios servidores públicos, sin tomar en cuenta las diferencias entre cada una de las funciones públicas. Si bien es cierto que un gobernador y un diputado también ejercen funciones esenciales dentro del ordenamiento jurídico michoacano; empero, ninguno de ellos detenta el mismo grado de especial protección que la Constitución Federal otorga al desempeño diario y continuo de la función judicial.

³⁴ Al respecto, la Ley Orgánica del Poder Judicial de Michoacán únicamente contempla las siguientes dos normas genéricas: "Artículo 162. Los Magistrados y los consejeros podrán ser privados de su encargo en los términos del título cuarto de la Constitución."; "Artículo 175. Los Magistrados y consejeros sólo podrán ser privados de sus puestos en la forma y términos que determina la Constitución.". Como se aprecia, ambas normas nos remiten a la Constitución Local a efecto de saber cuándo y de qué manera los Magistrados y consejeros del Poder Judicial pueden ser privados de su encargo; no obstante, la Constitución Local no nos aclara nada en este respecto.



88. Por otro lado y por lo que hace a la regulación contemplada en los artículos impugnados de los **consejeros del Poder Judicial michoacano**, este Tribunal Pleno ha reconocido que la subordinación de los consejos de la judicatura a otros Poderes no sólo vulnera su propia autonomía e independencia, sino que afectan el funcionamiento de todo el Poder Judicial en la entidad. Esto porque el Consejo de la Judicatura, al ser el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial, puede tener una gran influencia en los Magistrados y Jueces del mismo Poder, por lo que la subordinación del primero puede implicar la subordinación de los segundos.³⁵

89. Asimismo, hemos afirmado que algunas de las garantías que componen la independencia judicial también **son aplicables a los funcionarios que integran los Consejos de la Judicatura Locales**. Así, en términos del artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, si las entidades federativas deciden instituir un Consejo de la Judicatura necesariamente tendrán que garantizar su independencia como un órgano integrante del Poder Judicial.

90. Entre las garantías que componen la independencia judicial y que son predicables de los consejeros de la judicatura locales es necesario reconocer que se encuentran las garantías de permanencia en el cargo y el no despedido

³⁵ En la **controversia constitucional 88/2008** se señaló lo siguiente (negritas añadidas):

"De ahí que la disposición establecida en el quinto párrafo del precepto que se estudia, por virtud de la cual, en cualquier tiempo y en forma libre, los Poderes Ejecutivo y Legislativo se encuentran en aptitud de remover a los integrantes del consejo que designaron, genera que éstos sigan manteniendo un vínculo de subordinación para con aquéllos al estar latente, se reitera, en cualquier momento y de manera libre, la posibilidad de ser removidos, de tal modo que, bajo esas condiciones, naturalmente, dichos consejeros no podrán tomar de manera autónoma sus decisiones y, por ende, su voluntad se verá sometida a los Poderes que los designaron.

"Subordinación que, cabe agregar, no sólo se proyectará en la vulneración a los principios de autonomía e independencia del Consejo de la Judicatura del Estado, sino al funcionamiento, en general, del Poder Judicial de la entidad.

"En efecto, el artículo 116, fracción III, párrafo segundo, de la Constitución Federal, establece que la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados; y es claro que **si la conformación del Consejo de la Judicatura permite la subordinación de éste para con otros Poderes, esa subordinación pondrá en riesgo también la independencia de los Magistrados y Jueces por la influencia que pueda tener en ellos el propio Consejo de la Judicatura, como órgano de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial.**"



injustificado o libre remoción. Esto fue explícitamente reconocido en la **controversia constitucional 88/2008** citada, en la que se sostuvo que la posibilidad de que los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos removieran libremente a los consejeros de la judicatura que hayan nombrado era contrario al artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal.³⁶

91. Por tanto, dado que también la inmunidad procesal por delitos del fuero común atribuida a los consejeros del Poder Judicial de Michoacán se constituyó como un elemento de protección en la inamovilidad/estabilidad de su función, son enteramente replicables las razones expuestas en los párrafos precedentes sobre la injustificada regresividad de la reforma constitucional impugnada. El Constituyente michoacano invadió la esfera competencial del Poder Judicial en grado de intromisión por afectación al principio de independencia judicial.

92. Finalmente, no es obstáculo para llegar a esta conclusión el argumento de no petrificación de las normas constitucionales. Este Tribunal Pleno ya ha reconocido que las decisiones tomadas en cierto momento histórico por los representantes populares de una entidad federativa no deberían condicionar para siempre a las nuevas generaciones. Al final, los michoacanos de hoy cuentan con la misma soberanía estatal que los michoacanos de ayer, y ambos cuentan con libertad configurativa respecto al diseño del Poder Judicial. Sin embargo, como se dijo en la controversia constitucional 81/2010, *"toda modificación a las condiciones en que se ejercen y tutelan las garantías de autonomía e independencia judicial debe obedecer a razones explícitas y directamente vinculadas con el mandato legal de establecerlas y garantizarlas, de modo tal que sólo una motivación reforzada hará admisible un cambio que merme una situación previa por razones ajenas a este esquema de tutela y salvaguardas institucionales"*.

³⁶ El precedente citado en la nota al pie previa fue retomado en la **controversia constitucional 179/2017** (fallada el nueve de abril de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro Zaldívar), en la que este Tribunal Pleno afirmó que "la independencia del Consejo debe garantizarse respecto a los otros Poderes del Estado". Asimismo, a lo largo de toda esta controversia constitucional se analizaron diversos preceptos de la Constitución del Estado de Chihuahua respecto a la integración y facultades del Consejo de la Judicatura Local, y todo esto a la luz del principio de independencia judicial, lo que necesariamente presupone la aplicabilidad de este principio al cargo de consejero de la judicatura.



93. La posibilidad de eliminar o modificar las normas que garanticen la independencia judicial, entonces, debe obedecer a razones explícitas y directamente vinculadas con el mandato de la Constitución Federal de establecer y mantener estas garantías, y sólo una motivación reforzada acompañada del fortalecimiento normativo de las demás garantías de independencia judicial permitirá un cambio constitucional que las menoscabe en algún grado y por razones ajenas al mismo sistema que garantiza la independencia judicial. Si el Poder Constituyente no cumple con estos requisitos, la reforma que plantee se verá afectada de un vicio de constitucionalidad.

94. Sin que tampoco sea obstáculo de lo anterior el hecho de que los artículos analizados en este apartado establecieran, previo a su reforma, supuestos de aplicación general para todos los servidores públicos que tuvieran inmunidad procesal. Como se verá en el apartado de efectos de la presente ejecutoria, la invalidez de las modificaciones impugnadas sólo implicarán la reviviscencia de la declaración de procedencia respecto a los Magistrados y consejeros del Poder Judicial.³⁷

VIII.2.

Análisis del artículo 107 de la Constitución Local

95. Pasando al examen del artículo 107 de la Constitución Local, debe advertirse que antes de la reforma impugnada, en lo que interesa, el artículo 107 hacía referencia a los casos en los que el Congreso de la Unión³⁸ declarara procedente actuar penalmente, **por un delito del fuero federal**, en contra uno de los funcionarios públicos de Michoacán listado en el quinto párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal. En este supuesto, el Congreso del Estado procedería "conforme a las disposiciones de la Constitución Federal, de la Consti-

³⁷ Esto tal y como se hizo en la controversia constitucional 99/2016.

³⁸ No obviamos que el artículo, antes de la reforma, establecía que la declaración era emitida por la Cámara de Senadores y no por el Congreso de la Unión. No obstante, dado que el artículo hace referencia a los supuestos previstos en los artículos 110 y 111 de la Constitución Federal, es evidente que se refiere a la declaración que emite (a) la Cámara de Senadores en los casos de juicio político, y (b) la Cámara de Diputados en los casos de declaración de procedencia. Así, el correcto entendimiento de este artículo necesariamente implica estos dos supuestos y no sólo el de declaraciones de la Cámara de Senadores.



tución Estatal y las leyes correspondientes" en la primera sesión después de recibida la declaratoria del Congreso de la Unión.

96. Como se aprecia, el mandato contenido en esta norma era de carácter *dependiente* o *referencial*; esto es, el procedimiento que seguiría el Congreso del Estado dependía de lo que estableciera al respecto la Constitución Federal, la Constitución Estatal y las leyes correspondientes. Así, la función de este artículo era señalar las fuentes normativas en las que tenía que buscarse el procedimiento a seguir por el Congreso del Estado, sin que se prescribiera un procedimiento específico para tal efecto.

97. Ahora bien, con la reforma reclamada, el Poder Constituyente únicamente agregó que el procedimiento al que hace referencia el artículo se considerará como un *procedimiento autónomo* a la declaración de procedencia antes prevista en la Constitución Local. No obstante, no modificó ni alteró el carácter dependiente del artículo, ni cambió las fuentes normativas a las que hace referencia. El contenido de este artículo, entonces, debe integrarse con lo dispuesto en la Constitución Federal, la Constitución Estatal y las leyes correspondientes.

98. De acuerdo con el Poder Judicial actor, este cambio normativo resulta inconstitucional. A su decir, la eliminación de la declaración de procedencia de la Constitución Local (por la reforma al artículo 106) implica que el Congreso del Estado perdió su facultad constitucional (de ejercicio obligatorio) de decidir si ha lugar a que un funcionario público local sea procesado por la comisión de un **delito del fuero federal**. En estos casos, argumenta, sería directamente la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión quien determine cuándo se debe proceder penalmente contra un funcionario local por los delitos mencionados, lo que viola el mandato establecido por el quinto párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal.

99. Al respecto, este Tribunal Pleno estima que el argumento del Poder Judicial actor debe calificarse como **infundado**. El artículo 107 de la Constitución Local, en su correcta interpretación, no tiene las implicaciones aducidas y el mismo resulta respetuoso de la Constitución Federal. Para ver esto, lo primero es distinguir el supuesto normativo establecido en los artículos 106 y en el 107 de la Constitución Local.



100. Como se expuso en el apartado relativo al alcance de la declaración de procedencia prevista en la Constitución Federal,³⁹ es importante hacer dos distinciones respecto a la figura de la declaración de procedencia. Primero, es necesario diferenciar la declaración de procedencia que se hace respecto a *delitos del fuero federal* de aquella que se hace respecto a *delitos del fuero local*. La segunda distinción versa sobre el orden de gobierno al que pertenecen los funcionarios públicos señalados por el artículo 111 constitucional; es decir, debemos distinguir si se trata de *funcionarios federales* o *funcionarios locales*.

101. Sobre los **funcionarios locales**, que es lo que aquí nos interesa, cuando se les pretende acusar por un **delito de orden federal**, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión deberá decidir si dicha acusación es procedente; no obstante, la decisión es meramente declarativa y su efecto únicamente es comunicarle tal decisión a la Legislatura Local de mérito para que ésta "proceda como corresponda".⁴⁰

102. Ahora bien, aplicando tal diferenciación al caso concreto, el artículo 107 de la Constitución Local regula el primero de los supuestos; esto es, los casos en los que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión emite una declaración de procedencia en contra de un funcionario de Michoacán de los mencionados en el quinto párrafo del artículo 111 constitucional. Es decir, el artículo en estudio únicamente atiende al mandato de la Constitución Federal sobre la declaración de procedencia por delitos del fuero federal y nada dice sobre la declaración de procedencia por los delitos establecidos en legislaciones locales.

103. Bajo ese tenor, es clara la diferenciación entre los contenidos de los artículos 106 y 107 de la Constitución Local; por lo que el hecho de que la declaración de procedencia se haya querido suprimir en el primero (cuya regularidad constitucional ya verificamos en el sub-apartado anterior), no da lugar a la necesaria declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 107 ni significa que

³⁹ *Supra*. Apartado VIII, numeral 1, primera sección.

⁴⁰ Esto tal como se sostuvo en la controversia constitucional 24/2005 citada con anterioridad.



el Congreso Local no deba emitir ningún pronunciamiento cuando la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión decida la procedencia de una acción penal en contra de un funcionario local por un delito federal.

104. Por el contrario, el artículo 107 impugnado detenta un contenido que es congruente con lo expuesto en la Constitución Federal y cuyo texto tras su reforma sigue refiriéndose a diversas fuentes normativas para determinar cómo es que el Congreso del Estado debe proceder en estos casos (la Constitución Federal, la Constitución Estatal y las leyes correspondientes). Por ejemplo, el artículo 291 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, en su segundo párrafo, establece lo siguiente (las negritas son propias):

"Artículo 291. ...

"El Congreso conoce de las acusaciones que se hagan a los servidores públicos por delitos en que incurran en el desempeño de su cargo. **Se erigirá en Jurado de Sentencia para declarar si ha o no lugar, a proceder contra los que gocen de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común o federal, de acuerdo con lo señalado en el título cuarto de la Constitución y demás leyes relativas.**"

105. Si interpretamos sistemáticamente este precepto con la Constitución Local y la Constitución Federal, resulta que el Congreso de Michoacán sigue teniendo la tarea de pronunciarse sobre la declaración de procedencia que haya emitido la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto a un funcionario local (de los listados en el artículo 111 de la Constitución Federal) por la **comisión de un delito federal**. Esto es así en virtud de que diversos funcionarios públicos locales, entre los que se encuentran los Magistrados y consejeros del Poder Judicial actor, siguen gozando de inmunidad procesal o fuero constitucional respecto a los delitos del fuero federal (teniendo como fundamento el quinto párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal).

106. Por ende, se estima que lejos de generar una invasión de competencias, el artículo 107 impugnado atiende de manera precisa a lo establecido en



los artículos 110 y 111 de la Constitución Federal respecto a su ámbito personal de aplicabilidad; siendo que por lo que hace a su última porción normativa, en la que se indica que ese procedimiento se dará conforme a las disposiciones aplicables en la Constitución Federal, en la Constitución Local y en las leyes correspondientes, no apreciamos un defecto de inconstitucionalidad en sí misma, pues existen varias fuentes normativas que permitirían al Congreso Local cumplir con el mandato de la Constitución Federal.

107. Además de que, ante la declaratoria de inconstitucionalidad de las reformas al artículo 106 de la Constitución Local y su reviviscencia (que se delimitará en el apartado de efectos), así como los sobreseimientos decretados en este fallo, desde la propia Constitución Local existe un procedimiento que podrá ser replicable para que el Congreso Local atienda a lo previsto en los artículos 110 y 111 de la Constitución Federal.

VIII.3.

Análisis del artículo 27 de la Constitución Local

108. Por último, como se destacó en el capítulo de precisión de la *litis* y en el apartado de causales de improcedencia, el Poder Judicial actor no cuestionó la constitucionalidad del artículo 27 por su reformulación de la inviolabilidad parlamentaria en sí misma, sino por la supuesta desigualdad que ocasiona entre funcionarios públicos al mantener "una especie de fuero constitucional" para los legisladores de la entidad. Bajo ese entendido, en el presente apartado únicamente trataremos la temática relativa a la supuesta desigualdad que genera el hecho de que los legisladores gocen de esta prerrogativa; ya que por lo que hace al contenido específico de esta inviolabilidad parlamentaria, a pesar de contar con suplencia de la queja, no es posible que hagamos algún pronunciamiento al no existir relación con la esfera competencial del poder actor (que es lo que activa la legitimación y el principio de afectación).

109. Hecha esta aclaración, este Tribunal Pleno estima que el argumento del Poder Judicial actor es **infundado**, pues la figura de la inviolabilidad parlamentaria debe distinguirse de la inmunidad procesal penal que genera la declaración de procedencia. Éstas son figuras distintas tanto por sus consecuencias



como por los fines que persiguen, de modo que no puede hacerse una equivalencia como la que pretende el Poder Judicial actor.⁴¹

110. **La declaración de procedencia**, a nivel abstracto, consiste en una inmunidad procesal de ciertos funcionarios públicos, quienes no podrán ser sujetos a un proceso penal por la acusación de que cometieron un delito, a menos que un órgano ajeno a la investigación y proceso penal (ya sea federal o local, dependiendo del delito de que se trate) lo apruebe por cierta mayoría de votos. Así, lo que se prohíbe es el inicio de un proceso penal sin una revisión previa por parte de un órgano determinado.

111. Como ya vimos, el objetivo de esta figura es evitar represalias y acusaciones sin fundamento, malintencionadas o irresponsables que pretendan interrumpir la función constitucional asignada a ciertos servidores públicos. Con esto, se reitera, lo que se protege es la función constitucional asignada a los servidores públicos y no a su persona en particular. En cuanto a los titulares de esta inmunidad procesal, éstos no se restringen a los miembros de un Poder determinado, sino que comprenden a funcionarios de todas las ramas de gobierno y, en el caso de los gobiernos locales, incluye a los miembros de los órganos constitucionales autónomos establecidos en las Constituciones Locales.

112. Ahora, por su parte, la **inviolabilidad parlamentaria**, es una garantía otorgada únicamente a los miembros de los Poderes Legislativos y consiste en su completa irresponsabilidad –tanto en materia penal como civil y administrativa– por las opiniones que manifiesten en el ejercicio de su función parlamentaria. Así, lo que esta figura consagra es la falta de exigibilidad u obligación de los legisladores de rendir cuentas por sus opiniones, lo que garantiza la libertad de expresión de sus ideas y posibilita el debate parlamentario.

113. En cuanto a la finalidad de la figura, la Primera Sala de esta Suprema Corte ha sostenido que se basa en la protección a la libre discusión y decisión

⁴¹ En un sentido similar, véase el amparo en revisión 2241/98, resuelto por unanimidad de votos de la Primera Sala de esta Suprema Corte, en donde se distinguió la figura de la declaración de procedencia de la inviolabilidad parlamentaria tanto en sus justificaciones como en sus efectos.



parlamentarias.⁴² Asimismo, en la discusión llevada a cabo por el Congreso Constituyente de mil novecientos dieciséis-diecisiete, se destacó que esta figura era requerida para desempeñar la función legislativa, pues de otro modo las propuestas de reforma a la ley podrían tomarse como una censura de la ley existente y, en esa medida, como un intento de trastornar el orden público.⁴³

114. En suma, son evidentes las distinciones entre la declaración de procedencia y la inviolabilidad parlamentaria. En cuanto a los titulares, la primera se establece en favor de servidores públicos de todos los órdenes de gobierno, mientras que la segunda sólo en favor de los legisladores. Sobre el alcance de cada figura, la inmunidad procesal protege a los funcionarios del ejercicio de cualquier acción penal en su contra, mientras que la inviolabilidad parlamentaria protege el discurso de los legisladores de la responsabilidad en la que pudieran incurrir en cualquier materia. Asimismo, la inviolabilidad parlamentaria es indisponible para el legislador, mientras que la declaración de procedencia justamente es un procedimiento para eliminar la inmunidad procesal llevado a cabo por los legisladores.

115. Estas diferencias, entre otras,⁴⁴ son suficientes para mostrar cómo las figuras no son equivalentes y no puede afirmarse que los Magistrados y consejeros del Poder Judicial se encuentren en una posición de desigualdad injustificada frente a los legisladores por el hecho de que estos últimos cuentan con

⁴² Amparo en revisión 2241/98, fallada el veinticuatro de mayo del dos mil por unanimidad de votos de los Ministros Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios, (ponente), Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente José de Jesús Gudiño Pelayo.

⁴³ Congreso Constituyente de mil novecientos dieciséis-diecisiete, 27a. sesión ordinaria, celebrada el dos de enero de mil novecientos diecisiete cuando se leyó el dictamen sobre el artículo 61 del Proyecto de la Constitución Federal: "El artículo 61 del proyecto de reformas que establece la inviolabilidad de los senadores y diputados por la manifestación de sus opiniones en el desempeño de sus cargos, es un precepto universalmente admitido, por estar vinculada en él la garantía de que los representantes del pueblo puedan proponer toda clase de modificaciones a las leyes existentes. Pues si esta inviolabilidad no existiera cuando un diputado proponga que se reforme una ley y, al efecto, censure la existente, podrían en algún caso tomársele como trastornador del orden público y apologista de un delito. Así, pues, la función legislativa requiere la más completa libertad de los diputados y senadores."

⁴⁴ Véase, entre otros muchos estudios, Cerdio, J. (2006) *Poder Judicial e inmunidad parlamentaria*. Senado de la República, LIX Legislatura, ITAM, Miguel Ángel Porrúa, México, Ciudad de México, páginas 21 y 33.



inviolabilidad parlamentaria. Como vimos, es natural que sólo sean los legisladores quienes cuentan con esta prerrogativa, pues sólo ellos ejercen la función que esta inviolabilidad está llamada a proteger.

116. Por estas consideraciones este Tribunal Pleno concluye que el **artículo 27** de la Constitución Local **no afecta la esfera competencial del Poder Judicial actor**. Este artículo ni antes ni después de la reforma ha contenido ninguna norma relativa a la declaración de procedencia de los Magistrados y consejeros del Poder Judicial, y no establece una situación de desigualdad injustificada. Así, lo procedente es reconocer la validez constitucional de este artículo.

IX. Decisión y efectos de la sentencia

117. Los artículos 41, 42, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia⁴⁵ señalan que las sentencias en controversias constitucionales deberán contener

⁴⁵ **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 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;

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

"En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."



los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Asimismo, las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal. Además, en casos como el presente en el que la controversia se suscita entre dos poderes de una misma entidad federativa, la declaratoria de invalidez que se emita tendrá efectos generales.

118. En este sentido, atendiendo a todo lo expuesto en los apartados de procedencia, fijación de la *litis* y estudio de fondo del asunto se llega a las siguientes conclusiones:

- Por un lado, se consideran infundados los conceptos de invalidez del poder actor por los que controvierte la constitucionalidad de las reformas a los **artículos 27 y 107 de la Constitución Local**, por lo que se reconoce su **validez**.

- Por otro lado, se estiman parcialmente fundados los conceptos de invalidez relativos a la reforma y derogación, según corresponda, de los **artículos 44, fracción XXVI, primer párrafo, 106 y 110, segundo párrafo, de la Constitución Local**, que lleva a declarar la **invalidez** de estas disposiciones normativas.

119. En consecuencia, para evitar un vacío normativo en el Estado de Michoacán, en relación con los artículos 44, fracción XXVI, primer párrafo, y 110,

"Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."

"Artículo 44. Dictada la sentencia, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

"Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado."

"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."



segundo párrafo, de la Constitución Local, el efecto de la irregularidad constitucional será la reviviscencia⁴⁶ del contenido total de estos preceptos previo a la reforma impugnada de veinticuatro de julio de dos mil dieciocho.

120. Por su parte, ante el cambio impugnado que sufrió el artículo 106, toda vez que su contenido era complejo y aludía a varios servidores públicos estatales, el efecto de la invalidez radicarán en la reviviscencia de su primer párrafo, pero únicamente en el ámbito regulativo de los Magistrados y consejeros del Poder Judicial de Michoacán.⁴⁷

⁴⁶ La reviviscencia es una de las modalidades de efectos que puede optarse en una controversia constitucional para lograr la plena eficacia de la sentencia, tal como ha sido resuelto en varios precedentes y cuyo criterio se resume en la tesis P./J. 86/2007, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 778, «con número de registro digital: 170878», de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL. Si el Máximo Tribunal del país declara la inconstitucionalidad de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo, las facultades que aquél tiene para determinar los efectos de su sentencia, incluyen la posibilidad de reestablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, que permite al Alto Tribunal fijar en sus sentencias 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda', lo que, en último término, tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Norma Suprema, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público."

⁴⁷ **Ante esta reviviscencia parcial, el texto del artículo 106 se deberá leer de la siguiente manera:**
"Artículo 106. Para proceder penalmente por la Comisión de Delitos del Orden Común, contra ... los Magistrados, los consejeros ... del Poder Judicial, ...; el Congreso del Estado erigido en Jurado de Sentencia, declarará ... por mayoría absoluta ... si procede o no la formación de causa. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior, salvo que aparezcan nuevos datos y elementos, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución del Congreso no prejuzga absolutamente sobre los fundamentos de la acusación. En caso afirmativo, el servidor público podrá ser separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes."
"



121. Con esta forma de proceder no se generan efectos ajenos a la materia de la controversia constitucional, pues la aplicabilidad de los artículos 44, fracción XXVI, primer párrafo, 110, segundo párrafo, y el texto resultante del artículo 106 sólo será para los miembros del Poder Judicial Local. Esta delimitación de los efectos fue como se resolvió la citada **controversia constitucional 99/2016**.

122. Finalmente, los efectos de las declaratorias de invalidez de esta ejecutoria serán generales de conformidad con lo previsto en el artículo 42 de la ley reglamentaria de la materia e iniciarán a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Michoacán.

123. En suma, por todo lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 44, fracción XXVI, párrafo segundo, y 108, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, reformado y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto Legislativo Número 425, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho, en términos de lo previsto en el apartado VII de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 27 y 107 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, reformados mediante el Decreto Legislativo Número 425, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho, de conformidad con lo previsto en el apartado VIII, subapartados VIII.2. y VIII.3., de esta determinación.

"Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente a aquel servidor público al que se le haya acreditado la comisión del delito de enriquecimiento ilícito. "Las leyes penales sancionarán con el decomiso y la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan."



CUARTO.—Se declara la invalidez de la derogación de los artículos 44, fracción XXVI, párrafo primero, y 106, párrafo segundo, así como de la reforma de los artículos 106, párrafo primero, y 110, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, mediante el Decreto Legislativo Número 425, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho, en atención a lo dispuesto en el apartado VIII, subapartado VIII.1., de esta sentencia, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutive al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en los términos precisados en el apartado IX de esta ejecutoria.

QUINTO.—Se determina la reviviscencia del contenido total de los artículos 44, fracción XXVI, párrafo primero, 106, párrafo primero —únicamente en el ámbito regulativo de los Magistrados y consejeros del Poder Judicial de Michoacán—, y 110, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, previo a su reforma y derogación mediante el Decreto Legislativo Número 425, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho, tal como se precisa en el apartado IX de este fallo.

SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite



del asunto, a la competencia, a la precisión de la litis, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

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 apartándose de las consideraciones de la segunda causa de improcedencia, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia, en su parte primera, consistente en declarar infundadas las causas de improcedencia esgrimidas por las demandadas.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia, en su parte segunda, consistente en sobreseer respecto de los artículos 44, fracción XXVI, párrafo segundo, y 108, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, reformado y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto Legislativo Número 425, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho. El Ministro Aguilar Morales votó en contra.

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 sus subapartados VIII.2. y VIII.3. consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 27 y 107 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, reformados mediante el Decreto Legislativo Número 425, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho.



En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.1., consistente en declarar la invalidez de la derogación de los artículos 44, fracción XXVI, párrafo primero, y 106, párrafo segundo, así como de la reforma de los artículos 106, párrafo primero, y 110, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, mediante el Decreto Legislativo Número 425, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular, al cual se añadió la Ministra Esquivel Mossa para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

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 IX, relativo a la decisión y efectos de la sentencia, consistente en: 3) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo tendrá efectos generales y surtirá a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán con efectos retroactivos por ser materia penal, respecto del apartado IX, relativo a la decisión y efectos de la sentencia, consistente en: 1) determinar que, para evitar un vacío normativo con la declaración de invalidez decretada a los artículos 44, fracción XXVI, párrafo primero, y 110, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, se ordena la reviviscencia de esos preceptos previo a la reforma impugnada de veinticuatro de julio de dos mil dieciocho, y 2) determinar que, para evitar un vacío normativo con la declaración de invalidez decre-



tada al artículo 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, se ordena la reviviscencia de ese precepto previo a la reforma impugnada de veinticuatro de julio de dos mil dieciocho, pero únicamente en su párrafo primero, en el ámbito regulativo de los Magistrados y consejeros del Poder Judicial de Michoacán. La Ministra y los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo sexto:

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.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de abril 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 de minoría que formulan la Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 165/2018, promovida por el Poder Judicial del Estado de Michoacán.

En sesión pública celebrada el veintitrés de junio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 165/2018, promovida por el Poder Judicial del Estado de Michoacán.

En ella, una mayoría de Ministras y Ministros resolvió –entre otras cuestiones– que la eliminación de la figura de declaración de procedencia¹ aplicable a Magis-

¹ **Constitución Política del Estado de Michoacán (texto previo a la derogación).**

"Artículo 44. Son facultades del Congreso:



trados y consejeros de la judicatura del Estado de Michoacán, era contraria a la independencia judicial. Por ende, se declaró la invalidez de la derogación de los artículos 44, fracción XXVI, párrafo primero, y 106, párrafo segundo; así como de la reforma de los artículos 106, párrafo primero, y 110, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Asimismo, el Tribunal Pleno determinó la *reviviscencia* de los artículos 44, fracción XXVI, párrafo primero, 106 párrafo primero –únicamente en el ámbito regula-

"...

"XXVI. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 106 de esta Constitución.

"Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos y erigirse en Jurado de Sentencia, para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 108 de esta Constitución.

"Las declaraciones y resoluciones del Congreso del Estado son inatacables; ..."

"Artículo 106. Para proceder penalmente por la comisión de delitos del orden común, contra el gobernador, el secretario de Gobierno, el procurador general de Justicia, los diputados al Congreso, los Magistrados, los consejeros electorales y del Poder Judicial, así como el auditor superior; el Congreso del Estado erigido en Jurado de Sentencia, declarará por los dos tercios de los votos de sus miembros presentes cuando se trate del gobernador, y por mayoría absoluta, cuando se trate de otros funcionarios, si procede o no la formación de causa. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior, salvo que aparezcan nuevos datos y elementos, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución del Congreso no prejuzga absolutamente sobre los fundamentos de la acusación. En caso afirmativo, el servidor público podrá ser separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

"Cuando se trate del gobernador, sólo habrá lugar a que el Congreso lo juzgue como si se tratara de un delito realizado dentro de su función o que con motivo de ella viole la ley que señala las atribuciones inherentes al cargo que desempeña. La declaración de haber lugar a formación de causa contra un funcionario de elección popular, procede desde el día en que inicie su encargo, hasta el momento en que concluya por cualquier motivo su mandato.

"Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente a aquel servidor público al que se le haya acreditado la comisión del delito de enriquecimiento ilícito.

"Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan."

"Artículo 110. El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

"La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 106 de esta Constitución."



tivo de los Magistrados y consejeros del Poder Judicial de Michoacán– y 110, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en su contenido previo a la reforma impugnada de veinticuatro de julio de dos mil dieciocho. Ello –se dijo– a fin de evitar un vacío normativo en el Estado de Michoacán.

Todo lo anterior, de conformidad con lo decidido en la controversia constitucional 99/2016,² en donde una mayoría de Ministras y Ministros estableció que si bien el principio de independencia judicial no impone la previsión de la declaratoria de procedencia como un requisito indispensable de la misma, sí exige que, una vez que ésta ha sido adoptada, su eliminación se justifique de forma reforzada, conforme al mandato de no regresividad.

Ahora bien, **tal y como expresamos al discutirse el citado asunto, quienes suscribimos el presente voto particular diferimos respetuosamente de la decisión mayoritaria en este punto.** En nuestra opinión, la declaratoria de procedencia no es una exigencia del principio de independencia judicial y su derogación no viola el principio de no regresividad. Además, tampoco compartimos la *reviviscencia parcial* del artículo 106, párrafo primero, de la Constitución del Estado de Michoacán, pues estimamos que esta determinación consolida un privilegio indebido para los Magistrados y consejeros del Poder Judicial del Estado de Michoacán.

Para explicar nuestra postura al respecto en primer lugar expondremos las razones por las que votamos en contra de la invalidez de la eliminación de la declaratoria de procedencia para Magistrados y consejeros del Poder Judicial de Michoacán. En segundo lugar, explicaremos las razones que nos llevaron a estar en contra de los efectos propuestos.

I. Constitucionalidad de la derogación de la declaratoria de procedencia en la Constitución Política del Estado de Michoacán

Los artículos 44, fracción XXVI, primer párrafo, 106 y 110, segundo párrafo, de la Constitución de Michoacán regulaban el procedimiento de la declaración necesaria para poder actuar penalmente en contra de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Michoacán y los consejeros del Poder Judicial Local.

En efecto, dichas normas le otorgaban la facultad al Congreso Estatal de declarar si había lugar a proceder penalmente en contra de los servidores públicos de

² Resuelta en sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve.



la entidad contra los que se formulaba imputación de delito; preveían el procedimiento a cargo del Congreso Local; y establecían que, para efectos del proceso penal, se suspendería el término para la prescripción de un delito cuando una persona desempeñara alguno de los cargos con esta inmunidad procesal.³

No obstante, el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho se publicó el Decreto 425 que derogó algunas disposiciones y modificó otras, eliminando la declarato-

³ Constitución Política del Estado de Michoacán (texto previo a la derogación).

"Artículo 44. Son facultades del Congreso:

"...

"XXVI. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 106 de esta Constitución.

"Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos y erigirse en Jurado de Sentencia, para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 108 de esta Constitución.

"Las declaraciones y resoluciones del Congreso del Estado son inatacables."

"Artículo 106. Para proceder penalmente por la comisión de delitos del orden común, contra el gobernador, el secretario de Gobierno, el procurador general de Justicia, los diputados al Congreso, los Magistrados, los consejeros electorales y del Poder Judicial, así como el Auditor Superior; el Congreso del Estado erigido en Jurado de Sentencia, declarará por los dos tercios de los votos de sus miembros presentes cuando se trate del gobernador, y por mayoría absoluta, cuando se trate de otros funcionarios, si procede o no la formación de causa. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior, salvo que aparezcan nuevos datos y elementos, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución del Congreso no prejuzga absolutamente sobre los fundamentos de la acusación. En caso afirmativo, el servidor público podrá ser separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

"Cuando se trate del gobernador, sólo habrá lugar a que el Congreso lo juzgue como si se tratara de un delito realizado dentro de su función o que con motivo de ella viole la ley que señala las atribuciones inherentes al cargo que desempeña. La declaración de haber lugar a formación de causa contra un funcionario de elección popular, procede desde el día en que inicie su encargo, hasta el momento en que concluya por cualquier motivo su mandato.

"Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente a aquel servidor público al que se le haya acreditado la comisión del delito de enriquecimiento ilícito.

"Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan."

"Artículo 110. El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

"La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 106 de esta Constitución."



ria de procedencia en el Estado de Michoacán. En razón de lo anterior, el Poder Judicial del Estado de Michoacán promovió controversia constitucional bajo el argumento que ello trastocaba una de las garantías que componen el principio de independencia judicial, afectando la división de poderes.

Para resolver la cuestión planteada, el Tribunal Pleno retomó las consideraciones de la controversia constitucional 99/2016, al estimar que se trataba de un precedente directamente aplicable.

Así, determinó que la derogación de la declaratoria de procedencia era inconstitucional, ya que si bien no existe un mandato para que se le reconozca a los Magistrados y consejeros de un Poder Judicial Local una inmunidad procesal penal por delitos del fuero común, una vez que se avanzó el grado de independencia judicial garantizado en una Constitución Local, ésta no puede retractarse y retroceder sin ninguna justificación, motivación o delimitaciones normativas necesarias para proteger de manera holística las garantías de independencia judicial.

En consecuencia, dado que en el caso no existió tal justificación, el Tribunal Pleno concluyó que el constituyente michoacano invadió la esfera competencial del Poder Judicial en grado de intromisión por afectación al principio de independencia judicial.

Como adelantamos, no compartimos la opinión de la mayoría, pues consideramos que la derogación de la declaración de procedencia no viola la independencia judicial ni el principio de no regresividad. A continuación explicamos estos argumentos.

A. El principio de independencia judicial.

Los principios de autonomía e independencia judicial están previstos en los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución General y el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁴ Dicho principio protege que los Jueces puedan resolver los asuntos bajo su competencia con total imparcialidad, de forma que puedan apearse a derecho sin tener que ceder

⁴ Artículo 8. Garantías judiciales

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."



ante presiones externas.⁵ En efecto, no puede haber Estado de derecho sin que se garantice la independencia judicial.⁶

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el "[e]l principio de independencia judicial constituye uno de los pilares básicos de las garantías del debido proceso, motivo por el cual debe ser respetado en todas las áreas del procedimiento y ante todas las instancias procesales en que se decide sobre los derechos de la persona. La Corte ha considerado que el principio de independencia judicial resulta indispensable para la protección de los derechos fundamentales, por lo que su alcance debe garantizarse inclusive, en situaciones especiales, como lo es el estado de excepción".⁷

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la independencia judicial se refleja en dos dimensiones: (i) institucional o de sistema; y (ii) funcional o del ejercicio individual de las y los operadores de justicia. Respecto del primero, busca garantizar que la institución o entidad de justicia no sea sometida a abusos o restricciones indebidas por parte de otros Poderes o instituciones del Estado. Respecto del segundo, busca garantizar que los operadores cuenten con independencia para ejercer de manera libre sus labores dentro de las entidades de justicia.⁸

Ahora bien, en este punto debemos aclarar que la declaratoria de procedencia es una medida que efectivamente busca proteger la división de poderes y la autonomía del Poder Judicial. Por ejemplo, en el *amparo en revisión* 404/2013,⁹

⁵ Sirven de apoyo las siguientes tesis P. XIII/2006 y P./J. 29/2012 (10a.), de rubros: "INDEPENDENCIA JUDICIAL. LOS DERECHOS QUE ASISTEN AL TITULAR DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL TIENDEN A GARANTIZAR QUE RESUELVA SIEMPRE CONFORME A DERECHO, SIN INFLUENCIAS AJENAS." y "AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY."

⁶ En este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho hincapié en la importancia de la independencia judicial en diversos precedentes, tales como las controversias constitucionales 4/2005, 9/2004, 32/2007, 25/2008 y 81/2010.

⁷ Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas* Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197. Pág. 68.

⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas", OEA/Ser,L/V/II. Doc. 44. 5 de diciembre de 2013, párr. 25-27.

⁹ Resuelto el doce de febrero de dos mil catorce en sesión de la Primera Sala, aprobado por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo; en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.



la Primera Sala sostuvo que "mediante dicho mecanismo [la declaratoria de procedencia] se garantiza la independencia, autonomía y funcionamiento a los puestos de elección popular y a los nombramientos efectuados por otros órganos que desarrollan funciones esenciales".

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, *esto no significa que la independencia judicial exija la declaración de procedencia*. La declaratoria de procedencia es una condición suficiente, más no necesaria, para proteger la independencia judicial. Dicho en otras palabras: no es lo mismo sostener que *una manera* de proteger la independencia judicial es a través de la declaratoria de procedencia, que decir que *la única manera de protegerla es mediante esa medida*.

Hasta antes de la resolución de la controversia constitucional 99/2016, en la que se apoya el presente asunto, la Suprema Corte nunca había resuelto si el hecho de que no exista la declaratoria de procedencia viola la independencia judicial. En el *amparo en revisión* 404/2013, se cuestionaba si la inmunidad procesal en cuestión opera cuando se atribuyen hechos delictivos cometidos antes de asumir el cargo. En la *controversia constitucional* 24/2005 se cuestionó quién era quien contaba con la facultad de realizar la declaratoria de procedencia en el caso del jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal. Por último, en la *controversia constitucional* 77/2015 la cuestión planteada era sobre el procedimiento y los plazos que debían cumplirse en la declaratoria de procedencia en el Estado de Veracruz.

Así, nada de lo dicho en los precedentes mencionados *implica que la independencia judicial exija que todos los Estados deben establecer la declaratoria de procedencia para Magistrados, consejeros y Jueces*.

Por otra parte, como se advirtió correctamente en la sentencia, esta obligatoriedad tampoco se puede derivar del artículo 111 constitucional.¹⁰ Dicho artículo

¹⁰ **Artículo 111.** Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, el fiscal general de la República, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. ...

"Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros



sólo contempla la declaratoria de procedencia para las autoridades locales respecto a delitos federales. De ahí no se deriva una obligación para los Estados de contemplar la declaratoria de procedencia en sus constituciones.

B. La derogación de la declaratoria de procedencia no viola la independencia judicial.

La independencia judicial no puede implicar que los Magistrados y consejeros estén por encima de la ley. En un Estado democrático de derecho, todas las personas, incluidos los Magistrados y consejeros, deben someterse a la ley y responder por los delitos que cometan. Por esa razón, ningún país otorga una inmunidad penal completa y absoluta a los juzgadores. Ni siquiera la declaratoria de procedencia tiene ese efecto, se trata de un requisito que se debe agotar antes de someter a ciertos funcionarios a proceso, pero no los protege de una condena penal. Por tanto, *someter a un Magistrado o consejero a un proceso penal no puede violar, en sí mismo, la independencia judicial.*

Es cierto que, tal como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los Jueces requieren ciertas garantías para proteger su independencia.¹¹ Así, conforme a la jurisprudencia de ese tribunal, de la independencia judicial se derivan las siguientes garantías: (i) un adecuado proceso de nombramiento;¹² (ii) la inamovilidad en el cargo;¹³ y (iii) la garantía contra presiones exter-

de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda."

¹¹ Corte IDH, Caso López Lone Vs. Honduras. *Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas* Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 317, párr. 190 y *Cfr. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, supra*, párr. 67, y *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 188.

¹² *Ibid.* López Lone pár. 191, *Cfr. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 75, y *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador, supra*, párr. 188. Ver también: TEDH, *Caso Campbell y Fell Vs. Reino Unido*, Sentencia de 28 de junio de 1984, para. 78; *Caso Langborger Vs. Suecia*, Sentencia de 22 de enero de 1989, para. 32, y Principio 10 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, Italia, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985 (en adelante "Principios Básicos de las Naciones Unidas").

¹³ *Ibid.* López Lone pár. 191, *Cfr. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, supra*, párr. 75, y *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador, supra*, párr. 188. Ver también Principio 12 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas.



nas.¹⁴ En ese sentido se debe aclarar que este caso sólo está en juego la *garantía contra presiones externas*. La declaratoria de procedencia no tiene nada que ver con el nombramiento y tampoco implica su destitución.

Ahora, debemos aclarar que en nuestra opinión *someter a un Magistrado o consejero a un proceso penal arbitrario efectivamente podría constituir una presión externa injustificada*. En efecto, si pudieran ser condenados con una simple acusación y no tuviera oportunidad de defenderse, dichos servidores públicos harían todo lo posible por evitar estar sometidos a proceso, lo cual implicaría un riesgo en su independencia. Sin embargo, *no existe ningún riesgo a la independencia si temen ser privados de su libertad porque cometieron un delito*. Incluso, en un estado de derecho es deseable que todas las personas que cometan delitos teman enfrentar las consecuencias de sus acciones.

En este sentido, se debe tomar en cuenta que nuestra Constitución establece un sistema penal con derechos y garantías que protegen a las personas de condenas arbitrarias. Conforme al artículo 20 constitucional, nadie puede ser sancionado penalmente sin que exista una acusación de una fiscalía independiente y un Juez que determine que se probó la comisión de un delito más allá de toda duda razonable. Así, los Magistrados y consejeros –como todas las personas– gozan de un derecho a la presunción de inocencia, a la no autoincriminación, a la contradicción, a la apelación y a un recurso efectivo, entre otros.

Así, nos parecería un gran error sostener que el sistema penal contiene garantías suficientes para que se pueda privar de la libertad –a veces, por más de cincuenta años– a un ciudadano común, pero no para que un Magistrado y consejero pueda mantener su independencia. Incluso, si alguien desconfiara de nuestro sistema penal; *la solución constitucionalmente admisible es trabajar por un proceso penal justo, equitativo y protector de todos los derechos para todas las personas en lugar de darle inmunidad relativa a unos cuantos*. Especialmente cuando por su posición los Magistrados y consejeros están mejor capacitados para defenderse que la mayoría de ciudadanos.

En efecto, tan es posible respetar la independencia judicial sin la declaratoria de procedencia, que muchos países *democráticos con una robusta independencia judicial no establecen ningún tipo de inmunidad para los Jueces por*

¹⁴ *Ibíd.* López Lone pár. 191, *Cfr. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, supra*, pár. 75, y *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador, supra*, pár.188. Ver también, Principios 2 y 4 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas.



delitos cometidos fuera del ejercicio de sus funciones, sino únicamente inmunidades funcionales para efecto de que no puedan ser condenados por emitir sentencias.

En efecto, la *inmunidad funcional* protege a los Jueces respecto a ciertos actos que realicen en el ejercicio de sus labores. Así, por ejemplo, impide que sean privados de su libertad por dictar una sentencia que haya sido revertida en una instancia superior. En este sentido, en el Informe del Relator Especial sobre la independencia de los Magistrados del 24 de marzo de 2009, se sostuvo que "los Jueces gozarán de inmunidad personal con respecto a las acciones civiles por daños y perjuicios derivados de acciones u omisiones indebidas cometidas en el ejercicio de sus funciones judiciales (énfasis añadido)".¹⁵ No obstante, no se exigen inmunidades *contra cualquier tipo de delito*, ni siquiera una inmunidad procesal relativa como lo es la declaratoria de procedencia. Por el contrario, dicho relator especial ha aclarado que la inmunidad no puede implicar impunidad e irresponsabilidad.¹⁶

Así, en países de *common law* como Australia,¹⁷ Reino Unido¹⁸ y Sudáfrica,¹⁹ los Jueces cuentan con inmunidad respecto de los *actos que realicen en ejercicio de sus labores jurisdiccionales*, tanto en materia civil (daños) como en materia penal. Sin embargo, *en lo que respecta a delitos comunes, los Magistrados no gozan de dicha inmunidad y pueden ser penalmente procesados por los mismos*. Por otra parte, en Estados Unidos sólo se otorga inmunidad funcional en materia civil y no en materia penal.²⁰ Incluso, en Francia, Canadá y España no existe ningún tipo de inmunidad para los Jueces por lo que les aplican las reglas comunes.²¹

¹⁵ Naciones Unidas, Asamblea General "Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluido el Derecho al Desarrollo, Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y abogados, Leando Despouy", A/HRC/11/41 (24 de marzo de 2009), párrafo 65.

¹⁶ Naciones Unidas, Asamblea General "Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los Magistrados y abogados, Gabriela Knaut", A/HRC/26/32 (28 de abril de 2014), párrafo 84.

¹⁷ *Fingleton v The Queen* [2005] HCA 34; (2005) 216 ALR 474; (2005) 79 ALJR 1250; (2005) 153 A Crim R 503.

¹⁸ *Sirros v. Moore* [1975] QB 118; *Hinds v. Liverpool Country Court and others* [2008] EWHC 665.

¹⁹ *Claassen v Minister of Justice and Constitutional Development and Another* (A238/09) [2009] ZAWCHC 190; 2010 (2) SACR 451 (WCC); 2010 (6) SA 399 (WCC); [2010] 4 All SA 197 (WCC) (8 December 2009); *Telematrix (Pty) Ltd v Advertising Standards Authority SA* (459/2004) [2005] ZASCA 73; [2006] 1 All SA 6 (SCA) (9 September 2005).

²⁰ *Mireles v Waco*; *Imbler v Pachtman*.

²¹ *Canivet Guy, Joly-Hurard Julie. La responsabilité des juges, ici et ailleurs. In: Revue internationale de droit comparé. Vol. 58 N°4, 2006. pp. 1060.*



Además, afirmar que la independencia judicial de Magistrados y consejeros de Michoacán se ve afectada por la eliminación de la declaratoria de procedencia, equivaldría a sostener que el Poder Judicial de la Federación no tiene garantizada su independencia, pues el artículo 111 constitucional únicamente prevé dicha figura para las Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las consejeras y consejeros de la Judicatura Federal, y las Magistradas y Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral.²²

Tal afirmación resulta inadmisibile, pues no existe la menor duda de que los juzgadores y juzgadas federales ejercen sus funciones de forma libre, autónoma e independiente, al abrigo de las garantías del sistema penal que protegen a todos los ciudadanos. El hecho de que dichos juzgadores no estén sujetos a una declaratoria de procedencia nunca ha dado lugar a que se cuestione la independencia judicial con que ejercen su autoridad.

En conclusión, *la declaratoria de procedencia no es una exigencia para la independencia judicial, ya que las garantías del sistema penal protegen a los Magistrados y consejeros de acusaciones y condenas arbitrarias lo cual los protege suficientemente de presiones externas.*

C. La medida no viola el principio de no regresividad.

Por otro lado, tampoco consideramos que la eliminación de la declaratoria de procedencia en el estado de Michoacán sea contraria al principio de no regresividad.

Como sostuvo la Primera Sala en el *amparo en revisión* 566/2015 el mandato de no regresividad supone que una vez alcanzado un determinado nivel de satisfacción de los derechos "el Estado está obligado a *no dar marcha atrás*, de modo que las prestaciones concretas otorgadas en un momento determinado constituyen el nuevo estándar mínimo a partir del cual debe seguirse avanzando hacia la satisfacción plena de tales derechos".²³ En consecuencia, para que una medida sea regresiva se requiere haber *dado marcha atrás* en

²² **Artículo 111.** Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, el fiscal general de la República, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpaado. ..."

²³ Amparo en revisión 566/2015, resuelta el quince de febrero de dos mil diecisiete, aprobada por mayoría de tres votos, página 33.



el alcance de protección de un *derecho humano*. Esto significa que las regresiones en otros principios o materias no son constitucionalmente problemáticas.

Ahora bien, es discutible que la independencia judicial sea un derecho fundamental. Como mencionamos, se trata de una garantía institucional que asegura la imparcialidad y la división de poderes, pero no es claro que se trate de un *derecho*. No tenemos la menor duda respecto a la importancia de la independencia judicial; se trata de un principio fundamental para la democracia y el estado de derecho. El problema es si este principio puede ser caracterizado como un derecho fundamental. No todos los principios importantes y que tienen fuerza constitucional son derechos humanos.

No obstante, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que las garantías de independencia judicial se traducen en derechos subjetivos para los Jueces.²⁴ Por lo que de ahí podría desprenderse que los Jueces tienen un derecho fundamental a las garantías de su independencia. Con todo, en este momento no es necesario que tomemos postura sobre este debate. En nuestra opinión, aun asumiendo que se trata de un derecho fundamental, *la medida que se estudia no viola el principio de no regresividad*.

En efecto, tal como argumentó la Primera Sala en la *amparo en revisión* 566/2015, para determinar si una medida viola el mandato de no regresividad debe evaluarse: 1) si la medida impugnada es *regresiva* a la luz de un derecho fundamental;²⁵ y 2) en caso de que se estime que la medida es regresiva, debe determinarse si dicha regresión está *justificada* a la luz de un *test de proporcionalidad*.²⁶

En el caso, la derogación de la declaratoria de procedencia implica una menor protección para los Magistrados y consejeros, por lo que se puede tener por satisfecho el primer requisito. No obstante, la misma *está justificada*, ya que supera el test de proporcionalidad. El nivel de disminución en la garantía de los Magistrados y consejeros es proporcional al nivel de satisfacción de evitar la impunidad *al evitar someter a los Magistrados y consejeros a un proceso*

²⁴ Corte IDH, Caso López Lone Vs. Honduras. *Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 317, párr. 192.

²⁵ Para ello, en el amparo en revisión 566/2015 se distinguió entre dos tipos de regresividad: la de *resultados* y la *normativa*. La regresividad de resultados existe cuando los resultados de una política pública empeoran la satisfacción de un derecho social. En cambio, en el segundo caso existirá regresividad cuando una norma posterior suprime, limite o restrinja los derechos o beneficios que se habían otorgado anteriormente al amparo del derecho social.

²⁶ Lo que significa que la misma debe perseguir un *fin constitucionalmente válido, además de idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto*.



penal esté sujetos a criterios políticos. Así, el test de proporcionalidad se aplicaría en los siguientes términos:

- 1) **Fin constitucionalmente válido:** La finalidad de la medida es evitar la impunidad; lo cual tiene sustento constitucional en los artículos 21 y 109, fracción II constitucionales. Además, tanto de las exposiciones de motivos que dieron lugar a la eliminación de la declaración de procedencia en el orden local, como del dictamen de las iniciativas, se advierte que estas últimas tuvieron como objetivo eliminar los privilegios de protección, combatir la impunidad y garantizar la igualdad de todos los ciudadanos.²⁷
- 2) **Idoneidad:** La medida es idónea, ya que eliminar las protecciones procesales evita que los funcionarios judiciales puedan ser protegidos por grupos políticos y que en consecuencia se dilate su juicio, lo cual conlleva el riesgo de que se pierdan pruebas y se imposibilite la acusación.
- 3) **Necesidad:** No existe una alternativa menos restrictiva pero igualmente idónea. La única manera de eliminar que los Magistrados y consejeros respondan por sus delitos en un proceso público sometido a criterios jurisdiccionales es eliminando la declaratoria de procedencia. Cualquier inmunidad implicaría riesgo de impunidad: todos ellos conllevarían una mayor dilación en someter a proceso al Magistrado o consejero, o la utilización de criterios políticos que puedan generar impunidad.
- 4) **Proporcionalidad en sentido estricto:** Finalmente, la medida también es proporcional en sentido estricto. Las garantías del proceso penal hacen que la afectación a la independencia sea muy leve, en cambio, eliminando la declaratoria de procedencia se logra una mayor responsabilidad penal de los funcionarios judiciales que cometan delitos.

Por estas razones consideramos que la derogación de la figura de la declaratoria de procedencia respecto de Magistrados y consejeros locales no resultaba inconstitucional.

²⁷ Exposición de motivos de la iniciativa presentada por diputados integrantes del PAN; exposición de motivos de la iniciativa presentada por un diputado integrante del Partido Movimiento Ciudadano; exposición de motivos presentada por un diputado integrante del PRD; exposición de motivos de la iniciativa presentada por una diputada integrante el PT, exposición de motivos de la iniciativa presentada por diputados integrantes del PRI; y dictamen de las iniciativas de reforma.



II. Efectos de la sentencia y reviviscencia parcial

En los párrafos 119 y 120, contenidos en el apartado de efectos, la sentencia ordena la reviviscencia total de los artículos 44, fracción XXVI, primer párrafo,²⁸ y 110, segundo párrafo,²⁹ así como la reviviscencia parcial del artículo 106, primer párrafo,³⁰ esto es, *únicamente en el ámbito regulativo de los Magistrados y consejeros del Poder Judicial de Michoacán, de la Constitución de Michoacán.*

Lo anterior, bajo el argumento de que dichos efectos son necesarios para evitar un *vacío normativo* y que los mismos fueron adoptados también en la controversia constitucional 99/2016. Además, la sentencia especifica que con esa forma de proceder no se generan efectos ajenos a la materia de la controversia constitucional.

Como lo adelantemos, no compartimos la decisión mayoritaria. Desde nuestro punto de vista la reviviscencia parcial del artículo 106, primer párrafo, de la Constitución Local **consolida un privilegio indebido a los Magistrados y consejeros del Poder Judicial de Michoacán.**

En efecto, resulta importante recordar que la reforma a la Constitución de Michoacán de veinticuatro de julio de dos mil dieciocho no tuvo como objetivo eliminar una

²⁸ "Artículo 44. Son facultades del Congreso:

"...

"XXVI. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 106 de esta Constitución."

²⁹ "Artículo 110. ...

"La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 106 de esta Constitución."

³⁰ **La sentencia establece que el texto del artículo 106 se deberá leer de la siguiente manera:**

"Artículo 106. Para proceder penalmente por la comisión de delitos del orden común, contra ... los Magistrados, los consejeros ... del Poder Judicial, ...; el Congreso del Estado erigido en Jurado de Sentencia, declarará ... por mayoría absoluta ... si procede o no la formación de causa.

"En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior, salvo que aparezcan nuevos datos y elementos, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución del Congreso no prejuzga absolutamente sobre los fundamentos de la acusación. En caso afirmativo, el servidor público podrá ser separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

"...

"Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente a aquel servidor público al que se le haya acreditado la comisión del delito de enriquecimiento ilícito.

"Las leyes penales sancionarán con el decomiso y la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan."



garantía de inmunidad procesal a los integrantes del Poder Judicial Local, sino a diversos servidores públicos³¹ del Estado de Michoacán, como resultado de una política constitucional de disminuir privilegios.

En este sentido, la reviviscencia parcial que ordena la sentencia genera una situación de privilegio para los Magistrados y consejeros del Poder Judicial del Estado de Michoacán frente al resto de los servidores públicos, que distorsiona la voluntad del Constituyente Local al eliminar la declaratoria de procedencia del gobernador, el secretario de Gobierno, el procurador general de Justicia, los diputados al Congreso, los Magistrados, los consejeros electorales y del Poder Judicial, y del auditor superior.

En ese orden de ideas, quienes suscribimos este voto particular consideramos que, en aras de evitar un trato privilegiado de los integrantes del Poder Judicial y la consecuente desigualdad del resto de servidores públicos tratándose de la declaratoria de procedencia por la comisión de delitos del orden común, lo conducente era ordenar la reviviscencia *total* del artículo 106, primer párrafo, de la Constitución de Michoacán, y dejar que los órganos políticos democráticos del Estado actuaran en consecuencia.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de abril de 2021.

Las tesis aislada y de jurisprudencia P. XIII/2006 y P./J. 29/2012 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 25; y Décima Época, Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, página 89, con números de registro digital: 175917 y 2001845, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la controversia constitucional 165/2018, promovida por el Poder Judicial del Estado de Michoacán.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veintitrés de junio de dos mil veinte**, resolvió la controversia constitucional citada

³¹ El artículo 106, párrafo primero de la Constitución del Estado de Michoacán derogado el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho incluía en la mencionada inmunidad procesal penal al gobernador, el secretario de Gobierno, el procurador general de Justicia, los diputados al Congreso, los consejeros electorales, así como el auditor superior.



al rubro, donde se determinó por una parte **sobreseer** respecto de los artículos 44, fracción XXVI, párrafo segundo, y 108, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, reformado y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto Legislativo Número 425, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho.

Por otra parte, en cuanto al fondo, **se reconoció la validez** de los artículos 27 y 107 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, reformados mediante el citado Decreto Legislativo Número 425; y **se declaró la invalidez** de la derogación de los artículos 44, fracción XXVI, párrafo primero, y 106, párrafo segundo, así como de la reforma de los artículos 106, párrafo primero, y 110, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

En lo que a este voto interesa, en el apartado IX, denominado "**decisión y efectos de la sentencia**", se precisó que, para evitar un vacío normativo en el Estado de Michoacán, en relación con los artículos 44, fracción XXVI, primer párrafo, y 110, segundo párrafo, de la Constitución Local, el efecto de la irregularidad constitucional será la reviviscencia del contenido total de estos preceptos previo a la reforma impugnada de veinticuatro de julio de dos mil dieciocho.

Se dijo que, ante el cambio impugnado que sufrió el artículo 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, toda vez que su contenido era complejo y aludía a varios servidores públicos estatales, el efecto de la invalidez radicaría en la reviviscencia de su primer párrafo, pero únicamente en el ámbito regulativo de **los Magistrados y consejeros del Poder Judicial de Michoacán**.¹ Aduciendo que con esta forma de proceder

¹ **Ante esta reviviscencia parcial, el texto del artículo 106 se deberá leer de la siguiente manera:**

"Artículo 106. Para proceder penalmente por la comisión de delitos del orden común, contra ... los Magistrados, los consejeros ... del Poder Judicial, ...; el Congreso del Estado erigido en Jurado de Sentencia, declarará ... por mayoría absoluta ... si procede o no la formación de causa. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior, salvo que aparezcan nuevos datos y elementos, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución del Congreso no prejuzga absolutamente sobre los fundamentos de la acusación. En caso afirmativo, el servidor público podrá ser separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

"...

"Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente a aquel servidor público al que se le haya acreditado la comisión del delito de enriquecimiento ilícito.



no se generan efectos ajenos a la materia de la controversia constitucional, pues la aplicabilidad de los artículos 44, fracción XXVI, primer párrafo, 110, segundo párrafo, y el texto resultante del artículo 106 sólo será para los miembros del Poder Judicial Local.

Se precisó que esta delimitación de los efectos se determinó acorde con lo determinado al resolverse la **controversia constitucional 99/2016**.

En este sentido, el Tribunal Pleno **determinó** la reviviscencia del contenido total de los artículos 44, fracción XXVI, párrafo primero, **106, párrafo primero –únicamente en el ámbito regulativo de los Magistrados y consejeros del Poder Judicial de Michoacán–**, y 110, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, previo a su reforma y derogación mediante el Decreto Legislativo Número 425, publicado el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho.

Expuesto lo anterior, debo precisar que comparto todas las determinaciones de la sentencia; únicamente en relación con el apartado IX, denominado "**decisión y efectos de la sentencia**", si bien comparto el efecto dado a la sentencia, conforme al precedente (controversia constitucional 99/2016), lo cierto es que considero que **la reviviscencia del primer párrafo del artículo 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, debió ser integral**, no solamente lo relacionado con **los Magistrados y consejeros del Poder Judicial de Michoacán**.

Pues si se determina la reviviscencia de una norma, debe revivirse tal como fue creada, de otra manera se revive una norma con contenido diferente al de su creación y por ello respetando una norma que no fue impugnada, debía evitarse tomar una decisión selectiva que privilegia a uno de los Poderes, cuando –reitero– no se ha analizado la constitucionalidad de esa norma anterior.

Por las razones expresadas es que comparto lo resuelto en la controversia constitucional citada al rubro, con la precisión señalada.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de abril 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*.

"Las leyes penales sancionarán con el decomiso y la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan."

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.

